

Atti del
CONVEGNO
STORICO - GIURIDICO
sulle autonomie
e sulle minoranze

**CONVEGNO STORICO-GIURIDICO
SULLE AUTONOMIE E SULLE MINORANZE**

COLLANA DI MONOGRAFIE
EDITA DALLA SOCIETÀ DI STUDI TARENTINI DI SCIENZE STORICHE

XXXVI

CONVEGNO STORICO - GIURIDICO
sulle autonomie e sulle minoranze

Trento 27 - 28 ottobre 1978

ATTI

a cura di MARIA GARBARI

SOCIETÀ DI STUDI TARENTINI DI SCIENZE STORICHE

TRENTO

Via Petrarca 36

P R E S E N T A Z I O N E

La Società di Studi Trentini di Scienze Storiche e la Provincia Autonoma di Trento con il Convegno storico-giuridico sulle autonomie e sulle minoranze, tenutosi a Trento il 27-28 ottobre 1978 in occasione del trentennale dello Statuto speciale del Trentino - Alto Adige, hanno inteso avviare un ripensamento storico e giuridico sul tema dell'autonomia come problema europeo.

Di qui l'apertura internazionale del Convegno, sia per la nazionalità e la provenienza dei partecipanti, sia per l'oggetto delle relazioni. Di qui anche la collocazione del caso trentino all'interno dell'intero quadro delle vicende europee fra il XIX e il XX secolo: in tale modo, anziché relegarlo alla periferia dei processi nazionali ed internazionali o sopravvalutarne l'importanza, esso viene colto come un momento della dinamica che ha interessato l'evoluzione costituzionale degli stati d'Europa.

In tale ambito è apparsa la complessità dei significati sottesi alle istanze autonomistiche, anche se generalmente espresse come difesa dei caratteri specifici delle singole comunità per mezzo di strumenti politici e giuridici. Le stesse vie attraverso le quali si sono realizzati gli stati moderni hanno inciso profondamente sul senso da attribuirsi all'autonomia che si è manifestata, di volta in volta, quale difesa di secolari libertà privilegiate, come resistenza nei confronti dello stato accentratore, come salvaguardia di minoranze nazionali o religiose, come democrazia in atto, come difesa da minacce totalitarie.

Anche i differenti modi di intendere il significato di « democrazia » nell'attuale realtà politica d'Europa, divisa fra stati a democrazia parlamentare e a democrazia popolare, non mancano di riflettersi sui problemi relativi alle autonomie e alle minoranze, con ampie ripercussioni in sede dottrinale ed in quella politica e giuridica. Problema,

questo, non solo di oggi, ma che affonda le sue radici nel travaglio con il quale il socialismo internazionale e classista ha dovuto prendere atto della questione nazionale. Nel riconoscere questo versante delle questioni autonomistiche gli storici presenti al Convegno hanno richiamato l'attenzione anche sulle condizioni materiali di vita, sulle strutture produttive e, quindi, sulla formazione di ceti e classi sociali che hanno contribuito in modo non secondario a concretare, nel corso della storia, il significato dello strumento dell'autonomia.

Spazio e rilievo, nelle relazioni e negli interventi, sono stati riservati ai problemi riguardanti le minoranze e le autonomie nell'Impero germanico e nella plurinazionale Monarchia degli Asburgo, formazioni politiche la cui storia è esemplare in rapporto al tema del Convegno.

In questi stati infatti le istanze nazionali, legate a gruppi minoritari, hanno costituito dei focolai di conflitto la cui carica esplosiva si presentava con una tensione irreversibile. Ma la lotta per l'autonomia nei territori posti sotto la sovranità di monarchie tedesche non si è svolta solo sotto il segno delle rivendicazioni nazionali. Lo stato dinastico, particolarmente quello asburgico, sorto per accessione di province diverse che trovavano un punto di unificazione solo nell'autorità sovrana, doveva presentare di conseguenza una pluralità di connotati. L'autonomia difesa dai singoli Länder, come più volte è stato sottolineato dai partecipanti ai lavori, solo in parte si sposava con la salvaguardia dei caratteri nazionali, per assurgere spesso a difesa di tradizionali privilegi, a volte di stampo nettamente conservatore, in una forma di resistenza intransigente contro qualsiasi centralismo, anche modesto e rivolto alla funzionalità dello stato.

Sulle tradizioni autonomistiche o meno dell'Italia, nelle dottrine e nelle scelte politiche, si è a lungo discusso mettendo a confronto progetti ottimali e decisioni obbligate, istanze regionalistiche ed esigenze d'ammodernamento attraverso le strutture centralizzate.

In riferimento alla storia italiana ed a quella della Monarchia asburgica che hanno segnato la bipolarità dei processi politici e culturali svoltisi nei territori italiani sotto sovranità austriaca, è apparso chiaramente come le vicende trentine e giuliane, ed in particolare la lotta per l'autonomia, non rappresentino solo un episodio di storia locale. In esse si sono intrecciate, con la costante della difesa nazionale, elementi legati allo sviluppo economico e sociale ed alla radicata consuetudine all'autogoverno attraverso un'autonomia articolata nel suo interno in ulteriori poli di libertà decisionale. Non a caso, infatti, l'unanime richiesta delle province passate dall'Austria all'Italia fu quella della

conservazione delle autonomie legislative ed amministrative e dell'auspicio che tale ordinamento potesse essere esteso a tutto il territorio del Regno.

La riconduzione dei temi riguardanti le minoranze e le autonomie alle costanti dei processi evolutivi d'Europa non è stata inoltre priva di interrogativi politici che, pur sotto l'aspetto del discorso storico, sono affiorati durante il Convegno. Non ci riferiamo tanto alle domande nate nella sezione giuridica dei lavori, dove la stessa impostazione tecnica dei dibattiti comportava a priori la politicità del tema. Pensiamo piuttosto all'affiorare di una coscienza abbastanza diffusa della crisi strutturale dello stato unitario e nazionale quale si è configurato all'indomani della prima ed anche della seconda guerra mondiale.

Sullo sfondo di questa sensibilità, gli interessi dello storico e del politico paiono orientarsi verso due realtà solo all'apparenza antitetiche: il progetto dell'unità europea e la difesa dei caratteri peculiari dei gruppi umani legati dalla comune storia alla comunità di destino.

La pubblicazione degli Atti del Convegno avviene a distanza dall'incontro fra storici appartenenti a più stati e nazioni. Difficoltà obiettive di ricomposizione del dibattito dovuto a studiosi residenti in località diverse e spesso lontane, hanno reso inevitabile il ritardo.

Tuttavia i temi proposti nel Convegno e gli interrogativi sollevati non hanno perso in nulla la loro attualità e la lettura dei contributi portati a suo tempo in sede storica e giuridica rappresenta ancora un apporto fondamentale per l'avvio di studi ulteriori. La stessa Società di Studi Trentini di Scienze Storiche, con il progetto e la speranza di realizzare a Trento un centro permanente di studi sulle minoranze nazionali e religiose, intende mantenere vivo il discorso apertosi con il Convegno del 1978 e continuare quella collaborazione con studiosi delle diverse aree nazionali che di fatto e sul piano della cultura realizza in pieno il dialogo europeo.

L'interesse della Società per questi temi si è già manifestato con la pubblicazione dei due volumi dovuti il primo a Richard Schober, La lotta sul progetto d'autonomia per il Trentino degli anni 1900-1902, secondo le fonti austriache (testo bilingue), ed il secondo a Sergio Benvenuti, L'autonomia trentina al Landtag di Innsbruck e al Reichsrat di Vienna, offerti in omaggio ai partecipanti al Convegno.

Negli Atti si riportano non solo le relazioni, ma anche gli interventi e le repliche, almeno per quel tanto che si è potuto desumere dalla registrazione su nastro o ricostruire con la collaborazione degli

autori. Si è pensato, in questo modo, di conservare le direzioni del dibattito e di offrire agli studiosi i notevoli ed interessanti contributi emersi in sede di discussione, avvalorati dall'autorevolezza degli storici e dei giuristi che via via hanno preso la parola.

I testi pubblicati sono stati rivisti dagli autori. Di quelli in lingua straniera abbiamo fatto seguire la traduzione in italiano. Eventuali inesattezze del testo tradotto sono dovute alla difficoltà di riproporre nella lingua italiana un discorso legato alla terminologia scientifica: resta comunque fermo che il testo ufficiale è quello nella lingua usata dall'autore.

MARIA GARBARI

DISCORSI D'APERTURA

Umberto Corsini

Signor Presidente della Giunta provinciale di Trento, signori Relatori, illustri Congressisti, Signore e Signori, a me compete rivolgervi un brevissimo indirizzo di saluto da parte della Società di Studi Trentini di Scienze Storiche, che ho l'onore di presiedere e che, d'intesa con la Giunta provinciale di Trento e con il Comitato provinciale per le celebrazioni del trentesimo anniversario della promulgazione dello Statuto speciale di autonomia per il Trentino - Alto Adige, ha indetto questo Convegno, lieta di poter ospitare illustri cattedratici, italiani e di altri Paesi, dell'Austria, della Germania, il prof. Modeen che, con grande coraggio, è venuto addirittura dalla Finlandia. La Società ha accolto questa occasione, perché, accanto a quelle che sono le celebrazioni di altra natura, potesse essere documentato, attraverso le relazioni e i dibattiti successivi in questo Convegno e negli « Atti » che saranno pubblicati, l'importanza delle istituzioni autonome, non soltanto per il nostro Trentino, ma anche come strutture portanti della democrazia e dell'autogoverno locale, valide, io direi, in tutti i Paesi e in tutta l'Europa. Accanto a questo problema delle autonomie sta l'altro problema, anch'esso non soltanto nostro, specifico di questa Regione, ma che si presenta anche in molti altri Stati europei, il problema, cioè, delle minoranze nazionali, delle minoranze linguistiche.

La brevità del mio saluto non toglie nulla alla cordialità con cui la Società di Studi Trentini vi rivolge il benvenuto e l'augurio di buoni lavori. La Società ringrazia oltre che voi particolarmente anche la Giunta provinciale di Trento e il Comitato per le celebrazioni che si riuniscono nella persona del loro Presidente dott. Giorgio Grigolli. Egli, tra poco, terrà il discorso di apertura. Lo ringrazia per l'appoggio valido non soltanto agli effetti organizzativi ma anche per aver riconosciuto in modo sincero e convinto la opportunità e il significato scientifico e civile dei lavori che qui iniziamo.

Mi permetterò, e chiudo, di dare poi negli intervalli, tra una relazione e l'altra, alcune indicazioni di natura organizzativa per i signori congressisti, per quanti sono qui venuti ad onorarci della loro presenza, in modo da non turbare con queste minuzie di dettaglio organizzativo la solennità di questa cerimonia di apertura.

Prego il Presidente della Giunta della Provincia Autonoma di Trento, il dott. Giorgio Grigolli, di prendere la parola.

Giorgio Grigolli

Illustri relatori e signori congressisti,

a nome della Giunta della Provincia autonoma di Trento che ho l'onore di presiedere e del Comitato per le celebrazioni del trentennale della promulgazione dello Statuto speciale di autonomia per il Trentino - Alto Adige, istituito con legge provinciale dello scorso aprile 1978, Vi rivolgo il più vivo ringraziamento per aver accettato l'invito della Società di Studi Trentini di Scienze Storiche a convenire nella nostra Trento per portarvi i risultati dei Vostri studi e ricerche sui problemi delle autonomie e delle minoranze. Uguale caloroso ringraziamento rivolgo a tutte le autorità dello Stato, della Regione, della Provincia e dei Comuni qui presenti. Con la loro partecipazione essi rendono più solenne l'apertura di questo Convegno storico-giuridico al quale il chiarissimo professore avv. Feliciano Benvenuti, Magnifico Rettore dell'Università di Venezia, così vicino alle nostre esperienze, darà tra poco avvio.

Ma non solo per una consuetudine formale, il mio ringraziamento va particolarmente rivolto ai relatori e congressisti di altri Stati, che non vorrei chiamare relatori e congressisti stranieri. Infatti nello spirito di questa costruenda unità europea l'appartenere ad una o ad un'altra nazionalità rappresenta non una distinzione o una differenziazione politica, ma soltanto la prosecuzione e la conservazione di un patrimonio culturale che deve collocarsi nella nuova società come un fattore di ricchezza e di apporto prezioso delle antiche e proprie tradizioni linguistiche, letterarie, filosofiche e scientifiche. Dalla loro convergenza può nascere il nuovo mondo, che vogliamo.

La città di Trento e questa nostra Provincia che ha avuto esperienze storiche singolari, collocata come è stata da sempre nell'area culturale italiana, per lunghi secoli nell'Impero romano-germanico e per il secolo scorso nel quadro istituzionale politico dell'Impero multinazionale degli Asburgo, può essere — a noi pare — una sede idonea a rimediare in quella serenità che gli studi storici consentono, i problemi delle minoranze nazionali ed i problemi delle autonomie locali.

Questo Convegno avviene in coincidenza con il trentesimo anniversario della promulgazione dello Statuto speciale di autonomia per il Trentino - Alto Adige.

Noi abbiamo voluto che questo anniversario non avesse un contenuto celebrativo, ma di incontro con la storia, una riscoperta anche della

storia propria al Trentino in un diretto incontro dei cittadini e soprattutto dei giovani, che spesso non conoscono le radici della loro storia.

E' all'attivo della realtà locale, dopo contrasti dolorosi, scontri e verifiche ai livelli politici, la realizzazione attuale di un sistema tendenzialmente rispettoso della minoranza nazionale sudtirolese inclusa nei confini dello Stato italiano, che già si esprime in piena vitalità.

Per la Provincia di Trento lo Statuto speciale di autonomia rappresenta anche il raggiungimento di una aspirazione secolare del Trentino.

Le genti di questa provincia, in tutte le espressioni dei loro partiti politici storici, hanno sempre ritenuto che le autonomie locali siano lo strumento migliore per la reale democrazia partecipativa, anche delle piccole comunità. Le autonomie insomma intese come salvaguardia contro l'insorgere di centralismi e nazionalismi parimenti pericolosi alla pace interna e agli equilibri internazionali. Autonomie che devono guardarsi — certo anche nel caso nostro — dalla ripetizione di modelli centralisti, realizzando quindi realtà di potere diffuso.

Mi piace mettere in rilievo che anche nell'immediato periodo successivo alla prima guerra mondiale, quando il Trentino aveva raggiunto le sue aspirazioni nazionali, esso non disattese affatto a questa sua valutazione positiva delle autonomie e, tanto per sé, quanto per il vicino gruppo minoritario sudtirolese, richiese formalmente ai governi italiani di allora la conservazione di quegli istituti autonomistici dei quali aveva fruito nel periodo in cui era soggetto alla sovranità austriaca.

Per questo crediamo ancora oggi che le autonomie regionali, e nel caso nostro delle due Province di Trento e di Bolzano, sancite dalle norme costituzionali, non rappresentino un fattore di disgregazione alla necessaria unità degli Stati e non rappresentino affatto un ostacolo alla auspicata unità europea. Noi ci consideriamo una articolazione dello Stato.

Ma proprio dalla nostra esperienza storica, che ci ha visti a volte minoranza, a volte maggioranza, come gruppo di lingua italiana, abbiamo tratto la convinzione della nostra capacità di svolgere una funzione mediatrice, non necessariamente paternalistica, anche in futuro, possibile per ragioni di reciproca conoscenza e di consimili esperienze, in tutti quegli infiniti casi concreti, spesso difficili a risolversi sul piano normativo, che potessero ancora trascinare motivi di conflittualità tra gruppi di nazionalità diversa.

E' nostra profonda convinzione che i politici debbano ascoltare gli

storici, quando e purché questi muovano senza preconcetti alla ricostruzione del passato ed alla serena conoscenza di esso.

Perciò abbiamo visto e vediamo con grande interesse l'apporto che Loro Signori potranno dare alla rimeditazione dei problemi storici e giuridici che concernono le questioni delle minoranze nazionali e delle autonomie.

Sotto questo aspetto la Giunta provinciale di Trento che io qui rappresento rinnova il suo ringraziamento e si attende da tutti Loro ulteriori apporti per una propria azione intesa, come ho detto, con certezza alla costruzione di una società più serena e pacifica.

Chiudo con l'augurio che il Vostro soggiorno ed i Vostri lavori siano di piena soddisfazione a tutti.

Feliciano Benvenuti

Mi dicono che spetta a me presiedere il Convegno. In realtà la presidenza dovrebbe spettare al Prof. Corsini, organizzatore e inventore di questa riunione. Certo è che quando Corsini è venuto a parlarci di questa iniziativa e mi disse che più che una celebrazione del Trentennale della Provincia, questa doveva essere un'occasione per ripensare a ciò che è stata l'autonomia provinciale dopo un trentennio, trovai che era particolarmente opportuno che l'impostazione avvenisse su due basi distinte ma nello stesso tempo fra loro collegate: la base storica e la base giuridica. Come ha detto poco fa il Presidente della Giunta provinciale di Trento, è chiaro che non si può guardare al futuro senza conoscere il passato. Non tanto per la vecchia formula della storia, maestra di vita (che, ahimè, molto spesso i giovani rifiutano e i vecchi, che non hanno più molta vita davanti, ritengono invece principio fondamentale), ma perché è saggezza antica.

Nell'antologia di scrittori greci che è stata curata da Giorgio Colli e che ha per titolo « La sapienza greca » si legge un frammento di Epimenide, un saggio di Cnosso il quale viveva circa 600 anni avanti Cristo nell'isola di Creta. Egli era stato chiamato ad Atene da Solone (che doveva fare le leggi per Atene); e Aristotele, nella Politica, riporta appunto questo suo pensiero: « e il parlare in Assemblea deliberativa è più difficile del parlare in Tribunale, com'è naturale, poiché riguarda il futuro. Nel tribunale invece si parla intorno al passato ».

Ma questo non è tutto, perché Aristotele continua dicendo: « Lui non divinava sulle cose future, bensì su quelle passate ma sconosciute ».

Mi sembra che 2500 anni fa si fosse già detto tutto. La storia non è soltanto il raccontino di ciò che è avvenuto, ma è lo sforzo di capire che cosa la storia è stata in funzione di ciò che noi siamo oggi. E' un profetizzare all'indietro che serve naturalmente per profetare all'avanti.

Ma voglio aggiungere ancora una annotazione.

Hermann Gunkel, in un suo saggio sui profeti e in particolare sui profeti che guidarono il popolo ebraico, ha precisato che, in realtà, la funzione dei profeti non era quella di anticipare il futuro, di prevedere ciò che sarebbe successo, come di solito si crede, ma di indicare la via del futuro, di essere perciò degli ideologi del popolo ebraico e di chiarire al popolo ciò che era conforme alla sua fondamentale ideologia come nazione benedetta da Dio e ciò che invece era deviante.

Sono due concezioni della profezia, come vedete, tutte due fondate sulla conoscenza storica.

Questa è la ragione per la quale io ho pensato che aveva perfettamente ragione Corsini, non soltanto per essere il Presidente della Società di Studi Trentini di Scienze Storiche ma per essere lo storico che è, quando proponeva che questo Convegno avesse una base di carattere storico, proprio perché da questa storia possa sorgere la profezia, una duplice profezia, una migliore conoscenza del passato onde poter lavorare al nostro futuro, e una conoscenza di ciò che dobbiamo essere in funzione di ciò che siamo stati, per evitare di fare errori nel futuro.

Se Corsini è storico, io sono giurista. Non poteva perciò mancare l'aspetto giuridico in questo Convegno. Ma, sapete, anche l'aspetto giuridico è sempre fondato sulla comprensione di ciò che questa avventura del diritto è nella realtà della società e quindi della sua storia.

Le relazioni che saranno qui tenute da specialisti della specifica materia, cioè da colleghi che si sono sempre occupati dell'autonomia del Trentino, ha allora proprio questa impostazione; in questi trent'anni, che tipo di evoluzione hanno avuto gli istituti giuridici nella realtà politico-giuridica; e cioè quale è stata la realtà sociale e la sua espressione in formule giuridiche? Non dunque un'analisi « pura » di estremo positivismo giuridico, ma un'analisi di realismo giuridico. Si deve, dunque, riprendere l'essenza del metodo dei nostri giuristi della fine del Settecento e degli inizi dell'Ottocento (tra tutti Ludovico Antonio Muratori e Giandomenico Romagnosi, giuristi-filosofi come essi si chiamavano) e che nella seconda metà dell'Ottocento per effetto dell'orientamento filosofico che va sotto il nome di positivismo, è stato trascurato a favore del cosiddetto metodo dogmatico che nella sostanza significò che dall'interpretazione letterale, testuale, sistematica, si tentò di giun-

gere ad una delineazione astratta del diritto, fatta di formule, come se esso fosse una realtà a sé stante e avulsa dalla realtà politica sottostante (o, forse anche, sovrastante).

Oggi, tornando a quel metodo e riscoprendo il valore del diritto come espressione, come lingua in cui si esprime una società, manteniamo fermi i valori del dogmatismo ma li temperiamo nei valori del realismo.

Anche sotto questo aspetto allora, un diritto con una forte coloritura di carattere sociale, si avvicina alla esperienza storicistica e se ne avvale.

Da una meditazione su ciò che è stata, dunque, l'espressione del diritto di questa Provincia non può non emergere un'indicazione di ciò che potrà essere nel futuro. E qui vorrei dire che una, non so se anche ve ne siano più, aspettativa del Convegno è che da questi lavori emerga la delineazione di un certo tipo di modello che qui dobbiamo chiamare di autonomia provinciale ma che, tutti loro comprendono, è in realtà un modello di autonomia regionale.

La maggiore autonomia statutaria e quindi costituzionale data alla Provincia di Trento ha consentito a questa Provincia di porsi come un modello rispetto alle altre Regioni che non hanno questa ampiezza di autonomia statutaria e quindi costituzionale. E se questo non è avvenuto o non è avvenuto nella misura tale che poteva essere aspettata e quindi auspicata, quali ne furono le cause? Da un lato, dunque, l'esame dei problemi dell'attività e dell'organizzazione di questa Provincia-Regione, ma dall'altro i problemi del rapporto di questa Provincia-Regione nell'ordinamento complessivo.

Credo che questo sia il vero nodo del problema. E' un problema di consapevolezza, di coscienza, di comprensione della struttura generale del nostro Stato, dei rapporti quindi fra le autonomie regionali e lo Stato, la cui necessaria forza di Stato centrale, se non può consentire movimenti centrifughi, deve evitare anche l'eccesso dei movimenti centripeti.

Da questo credo che sorgano le due linee di interesse del Convegno. Che cosa siamo stati, noi trentini, ma anche noi italiani, e anche noi europei, di fronte al problema delle autonomie locali? Abbiamo corrisposto alla vocazione della nostra storia più vera, quella che ci viene da un passato comune che non possiamo rifiutare?

Sono convinto che se il Convegno risponderà a queste domande, e sono anche convinto che il Convegno vi risponderà, il suo successo non può che essere assicurato.

SEZIONI RIUNITE
PRESIDENTE FELICIANO BENVENUTI

AUTONOMIE E NAZIONALITA' NELLA MONARCHIA AUSTRO-UNGARICA

di Ernesto Sestan

Il titolo di questo mio discorso — « Autonomie e nazionalità nella monarchia austro-ungarica » — indica i termini cronologici entro i quali esso intende svolgersi. Monarchia austro-ungarica, non monarchia asburgica: quindi il periodo posteriore al compromesso austro-ungherese del 1867 fino al crollo del 1918.

Ma il peso della storia, il peso dei secoli passati ha gravato non poco sulla monarchia degli Asburgo. Quindi, per rendersi conto di ciò che furono, nel loro reciproco rapporto, le autonomie e le nazionalità nell'ultimo mezzo secolo di vita di quella monarchia, la necessità di rifarsi, ogni tanto, a un passato più lontano, che continuò a far sentire la sua non eludibile presenza fino al tramonto di quell'impero, proprio e principalmente nel rapporto fra autonomie e nazionalità. Non entra, invece, in questo rapporto la situazione costituzionale che emerse dal compromesso austro-ungherese del 1867. Qui non si trattava semplicemente di autonomie reciproche concordate fra le due parti, bensì di unione, rigorosamente definita, di due entità statali complete nella loro individualità e sovranità e incontratesi nel riconoscere un comune sovrano e nella subordinazione ad esso, per tutta una sfera di esercizio di poteri considerati comuni. Era una grossa novità per l'Europa di allora, perché la tendenza generale degli stati moderni d'Europa — tranne i pochi stati federali come la Svizzera e, in misura molto minore, l'Impero germanico guglielmino — volgeva a stringere i vincoli fra le componenti dello stato, non ad allentarli e men che mai a scioglierli. Il compromesso austro-ungherese era — detto un po' paradossalmente — un risucchio del passato, un ritorno a un passato, quando i più degli stati europei, anche quelli, ora, più rigorosamente unitari, erano nati da unioni personali; e se per la Francia questi erano ricordi già molto lontani, lo erano un po' meno lontani per la Spagna e ancor meno per l'Inghilterra rispetto a Scozia e Irlanda, o per la Russia rispetto a Polonia e Finlandia; e viveva ancora nell'unione personale del regno di Svezia con quello di Norvegia. Sono situazioni poco familiari a noi italiani, che, per la scarsa presa del feudalesimo quale fondamento di diritto pubblico, abbiamo avuto una storia tutto diversa, benché l'esistenza, per mezzo secolo, di uno stato col titolo ufficiale di

Regno delle Due Sicilie e magari anche, più lontano nel tempo, di uno stato di Siena in unione personale col granduca di Toscana, ci avverta che quel tipo di stato non ci fu del tutto estraneo. Ma assodato preliminarmente, che il rapporto Austria-Ungheria travalica il rapporto autonomie-nazionalità, va precisato subito che quest'ultimo rapporto ha il suo campo d'azione in una parte soltanto, in 14 di quelle 17 province storiche della Cisleithania, che è forse meglio indicare col termine ufficiale di Kronländer o più semplicemente Länder, piuttosto che regioni o province; e nei loro corpi collegiali rappresentativi, le diete o Landtage. Questi Länder — tranne gli ultimi sopraggiunti dopo la storica Prammatica Sanzione del 1713, cioè la Galizia, la Bucovina, l'Istria e la Dalmazia — portavano con sè, dai tempi medievali, non solo una puntigliosa difesa delle loro individualità territoriali, fino al punto che, ad esempio, ancora al tramonto della monarchia, il ducato di Moravia considerava sua parte una *enclave* territoriale entro il ducato di Slesia¹⁾, ma anche istituzioni rappresentative collegiali, in genere articolate su tre o quattro Stände (altra parola che si traduce male ed equivocamente con « stati » o ceti, dato che l'Italia ha avuto solo scarsa e parziale esperienza di codeste istituzioni, col nome di « bracci » o, in Sardegna, di stamenti): gli Stände dell'alta nobiltà terriera, dell'alto clero, delle città, dei comuni rurali ed eventualmente di corpi mercantili. Dal tempo di Maria Teresa e più ancora di Giuseppe II i Landtage erano tutti in decadenza e avevano ceduto terreno di fronte al centralismo della corte viennese. Erano convocati di rado o quasi mai, vivacchiavano, se mai, non come consesso, ma come commissione o giunta esecutiva di un fantomatico Landtag. Avevano ripreso un attimo di vita con Leopoldo II, che aveva cercato di attenuare il centralismo troppo autoritario del fratello Giuseppe II; ma erano poi caduti di nuovo nel sonno con i successori.

Rinacquero naturalmente e ripresero fiato negli anni rivoluzionari 1848-49²⁾, specialmente nei Länder più focosi, Austria inferiore e Boe-

1) E. BERNATZIK, *Das österreichische Nationalitätenrecht*, Wien, 1917, pp. 902 e 906: Landesgesetz vom 27. November 1905, wirksam für die Markgrafschaft Mähren und die mährischen Enklaven in Schlesien.

2) Qualcuno, veramente, anche qualche anno prima. Così il Landtag di Boemia, che contava 215 membri, di cui il 90% nobili, dopo il 1835, cioè dopo l'avvento al trono del nuovo imperatore Ferdinando I, pretese, oltre al vecchio diritto di approvare le imposte, anche di gestirne l'impiego, di dare pubblicità ai suoi dibattiti e ai processi giudiziari, di avere libertà di parola; nel 1847 addirittura respinse un'addizionale d'imposta chiesta dal governo. Ma erano spesso

mia, ma furono presto scavalcati, perché essi, per la loro composizione sociale censitaria, secondo le tre o quattro curie che si è detto, erano bensì potenzialmente antigovernativi, anticeutralisti, ma punto affatto liberali nazionali e tanto meno rivoluzionari. Ricadono quindi in letargo durante l'assolutismo dell'era Bach, per riemergere fra il '60 e il '61, per tocco fatato del sovrano, che dopo le sconfitte sui piani di Lombardia, anche se non solo per queste, si convince della necessità di battere vie costituzionali, cioè attraverso organi rappresentativi. Vi avevano dato un impulso alcuni grandi aristocratici, fundamentalmente federalisti, quali il magnate ungherese conte Antonio Szécsen e il conte boemo Enrico Clam-Martinic. Il cosiddetto Diploma di Ottobre 1860 concedeva voce, per grazia sovrana, « alle concezioni giuridiche — è detto testualmente — e alle pretese di diritti dei Länder e del popolo », da conciliare con le esigenze reali della monarchia e, significativamente, sulla base della Prammatica Sanzione, il che, implicitamente, ribadiva l'intangibilità dei Kronländer. I Landtage dovevano eleggere 100 dei loro membri a formare il Parlamento, il Reichsrat (fu evitato il termine Reichstag, che puzzava un poco di democrazia e di '48); ma di fatto i Landtage erano talmente caduti in abbandono che il sovrano stesso dovette integrarli con sue nomine dirette, si può immaginare con quanto rispetto di una autentica rappresentatività. Si trattava di delimitare la sfera rispettiva di competenza del Reichsrat e dei Landtage. Spettava al Reichsrat di « collaborare » — questa la testuale dizione — alla legislazione, non di crearla; e questo già bastava a sottolineare il paternalismo sotto il quale moveva i primi passi il costituzionalismo austriaco, anzi, dirò pan-asburgico, perché il Reichsrat doveva comprendere anche i deputati ungheresi, ciò che non avvenne mai per rifiuto degli Ungheresi. Questa « collaborazione » doveva estendersi a tutto quanto interessava la generalità dell'Impero: monete e credito, dogane, commercio, trasporti, bilancio; non si diceva forze armate e politica estera, che erano evidentemente caccia riservata della corte. Tutte le altre materie restavano di competenza delle diete provinciali, costituivano la loro reale autonomia. E non erano poche: l'edilizia pubblica finanziata dal Land, specie poi la regolamentazione delle acque, le foreste, ecc.; gli istituti di assistenza e beneficenza a poveri, a malati ecc.; le scuole elementari pubbliche e professionali e il loro personale; le

velleità che cadevano nel vuoto (v. F. PRINZ, *Die böhmischen Länder von 1848 bis 1914*, in *Handbuch der Geschichte der böhmischen Länder*, hg. im Auftrag des Collegium Carolinum von K. Bosl, Stuttgart, 1967-68, III, 24-25).

misure relative alla promozione dell'agricoltura e dell'industria; prestazioni militari quali l'acquartieramento di truppe e fornitura di cavalli; l'amministrazione dei beni del Land, con diritto di contrarre prestiti e di imporre delle addizionali, a beneficio del Land, sulle imposte statali; la costruzione e mantenimento di strade; la nomina e la spesa a proprio carico del personale di amministrazione del Land.

Tutto questo risultava esplicitamente o implicitamente dagli statuti per tutti i Länder allegati alla Patente del 26 febbraio 1861, che sostituiva, piuttosto che integrava il Diploma di ottobre dell'anno precedente: introduceva cioè quel sistema politico-amministrativo tipico della monarchia asburgica che fu detto del « doppio binario »³⁾ e che bilanciava l'amministrazione fra potere centrale e potere autonomo dei Länder e, naturalmente, dei comuni. La stessa Patente di febbraio faceva un passo ulteriore verso un costituzionalismo più o meno liberale: ora il Reichsrat, portato a 343 membri, diventava per intero emanazione dei Landtage, una emanazione indiretta, perché le elezioni entro i Landtage avvenivano per curie, non dalle curie nel loro insieme. Per il Reichsrat, tuttavia il sistema elettorale fu aperto ad un progressivo allargamento del diritto di voto, per cui nel 1873, e nella Boemia già nel 1871, i Landtage cessarono di mandare essi i deputati al Reichsrat; questo diritto era trasferito direttamente alla popolazione, sia pure soltanto a quella iscritta nelle quattro curie, poi portate a cinque nel 1897, per giungere addirittura al suffragio universale maschile nel 1907. Contro a questo sviluppo democratico, il sistema elettorale censitario per curie privilegiate dei Landtage rimase sostanzialmente inalterato fino al crollo della monarchia, con poche variazioni anche nel campo delle loro competenze. Nell'aprile del 1871 il ministero, inclinate al federalismo, di Hohenwart presentò al Reichsrat un progetto che allargava i poteri dei Landtage, con diritto di legiferare, salva l'approvazione del Reichsrat e del sovrano. In assenza dei cechi, il progetto fu bocciato da un maggioranza tedesco-polacca, ma curiosamente per ragioni opposte: dai tedeschi, perché troppo federalistico, dai polacchi perché lo era troppo poco. Tuttavia, qualche mese dopo, nell'agosto, l'Hohenwart riuscì a far passare che per le elezioni alle diete il diritto di voto fosse esteso calcolando nel censo per l'appartenenza alle singole curie anche le addizionali alle imposte, i cosiddetti elettori dai

³⁾ Cfr. E. C. HELLBLING, *Die Landesverwaltung in Cisleithanien in Die Habsburgermonarchie 1848-1918* hg. von A. WANDRUSZKA und P. URBANITSCH, Wien, 1975, II: *Verwaltung und Rechtswesen*, pp. 211 e 265.

dieci fiorini; ciò che in certi Länder addirittura raddoppiò il numero degli aventi diritto al voto. Ma pur con tutto ciò, rimase una cadenza profondamente diversa negli sviluppi politici dei Landtage da un lato, del Reichsrat dall'altro; gli uni, più o meno conservatori, riluttanti ad aperture non conformi alla loro composizione sociale per curie, l'altro, sia pure lentamente e stentatamente, non chiuso ad accogliere processi democratici. Caso non unico del resto nell'Europa del tempo: Landtag prussiano e Reichstag germanico presentarono fino al 1918 un'analoga divaricazione. Erano in contrasto due principi ideologici: nei Landtage il principio della difesa degli interessi, per cui chi più possedeva e invero anche più dava o avrebbe dovuto dare allo stato sotto titolo di imposte, più diritti aveva a pesare col voto nella vita dello stato stesso; e, di contro, nel Reichsrat, lentamente il principio dell'eguaglianza non solo civile ma anche politica dell'uomo all'uomo, del cittadino al cittadino. Questa differenza costituzionale fra Länder e Reichsrat, fra l'autonomismo degli uni e il centralismo dell'altro, per non dire del centralismo governativo, si manifesterà anche nel rapporto fra autonomie e nazionalità, che è il problema specifico che qui vogliamo un poco considerare.

Naturalmente, non tutti i Länder della Cisleithania furono afflitti da questo problema: ne furono esenti quelli che avevano una completa omogeneità etnica, cioè l'Austria inferiore, che aveva sì nella capitale Vienna una forte immigrazione ceca, ma integrata nella popolazione tedesca; l'Austria superiore, il Salisburghese e il Vorarlberg, che aveva un Landtag a sè, pur dipendendo dalla luogotenenza tirolese di Innsbruck.

Il Kronland in cui la lotta politica raggiunse le vette più alte sul punto delle nazionalità, fu certamente la Boemia, il più importante dell'Austria per estensione, per numero di abitanti, per sviluppo economico anche industriale, un caposaldo portante della monarchia asburgica. Nel settembre 1871, contro la resistenza della dieta boema, nella quale allora la maggioranza era rappresentata dai tedeschi e da quell'ibrido, specialmente nell'alta aristocrazia, che si diceva boema e non altro che boema, federalista ad oltranza, l'imperatore cercò di ammorbidirne l'intransigenza offrendo con la propria incoronazione, ciò che non avvenne, di riconoscere i diritti storici della corona boema. Invano. I tedeschi liberali della Verfassungspartei addirittura boicottarono la dieta e si astennero dal parteciparvi, come poco dopo si astennero anche dal Reichsrat. Ma nemmeno i cechi sono più malleabili; essi chiedono l'allargamento della sfera di competenza della dieta: giustizia, istruzione in

tutti i gradi, amministrazione civile, non solo quella dei funzionari dietali; chiedono ancora che la delegazione austriaca prevista dal compromesso austro-ungherese del 1867 per trattare degli affari comuni sia nominata dalle diete. Tutte richieste respinte dall'imperatore. Veramente queste pretese boeme erano ancora un rigurgito di federalismo piuttosto che espressione di antagonismo nazionale. Il nuovo ministero di Adolf Auersperg, antifederalista, scioglie nel marzo 1872 la dieta boema e indice nuove elezioni, dalle quali i federalisti escono sconfitti; minoranza quali sono, ora, si rifiutano di prendere parte ai lavori della dieta e anche di mandare deputati al Reichsrat. Ma non tutti sono d'accordo fra i cechi. E' nata una nuova generazione, quella cosiddetta dei « Giovani cechi », più intransigente sul punto nazionale dei Vecchi cechi, ma anche più manovriera in sede dietale e parlamentare, sotto la guida del politico e pubblicista Eduard Gregr. Ma i Vecchi cechi ancora prevalgono e impongono la esclusione dei Giovani cechi da candidati alle elezioni per la nuova dieta. Gli astensionisti chiedevano, per rientrare alla dieta e al Reichsrat che la posizione della Boemia storica, quella della corona di S. Venceslao, fosse coordinata col compromesso austro-ungherese (praticamente, una posizione analoga a quella dell'Ungheria) una specie di trialismo *ante litteram* e parità nella dieta e negli uffici, con relativa riforma della dieta. Infine, soltanto nel settembre 1878, tutti i cechi ripresero il loro posto nella dieta. Avevano fatto qualche passo avanti, se non nella dieta, nell'apparato burocratico del paese: verso il 1880, gli impiegati dei due Länder Boemia e Moravia erano in maggioranza cechi. Già nel 1866 Hasner e Herbst avevano proposto alla dieta, benché l'istruzione universitaria non fosse di competenza delle diete, la divisione della università di Praga, allora solo tedesca, in due sezioni, tedesca e ceca, ciò che avverrà solo nel 1892; e già nel 1868 il Politecnico di Praga veniva, come si diceva con orrenda parola, « utroquizzato », ma il termine era da secoli, dal tempo delle guerre religiose hussite, e in tutt'altro senso popolarmente corrente in Boemia e ora laicizzato: vale a dire diviso in due sezioni nazionali.

Finora i tedeschi avevano avuto la maggioranza nella dieta, ma nelle elezioni del 1883 le cose cambiarono: manipolate anche dal ministro presidente Taaffe, che favoriva i grandi proprietari filoslavi, dettero una dieta boema con maggioranza di 167 deputati cechi o favorevoli ai cechi contro 75 deputati tedeschi. Per la prima volta anche Praga mandava alla dieta deputati cechi. Anche nelle camere di commercio di Praga, di Pilsen, di Budweis (chiedo scusa se adopero ancora

i nomi tedeschi) i cechi guadagnarono la maggioranza. Ora erano i tedeschi, ridotti a una minoranza, a chiedere una delimitazione dei distretti giudiziari secondo le nazionalità; ed ora erano i cechi, divenuti maggioranza, a rifiutarla. Nel 1886, per disperazione di causa, furono i tedeschi ad uscire dalla dieta boema. Taluni fra i tedeschi di Boemia giunsero ora al punto di proporre essi una completa separazione dai cechi e la istituzione di un nuovo Kronland, Deutschböhmen, con propria capitale e Landtag a Reichenberg, incontrando il netto rifiuto dei cechi, che speravano e contavano su una progressiva cechizzazione, effettivamente in marcia, di tutta la Boemia, conseguenza della prepotente immigrazione delle masse rurali ceche nelle città fino allora prevalentemente tedesche. Va tenuto presente — e ciò vale analogamente non solo per la Boemia, ma per tutti i Länder nei quali si combatteva la lotta nazionale — che a questa resistenza ceca contro la spartizione della Boemia non erano estranei anche motivi economico-fiscali: la minoranza tedesca dava più che la metà delle imposte del paese, largamente industrializzato proprio nelle zone tedesche: nel 1900 le entrate nel bilancio del Land Boemia erano di circa 100 milioni di corone, provenienti per la metà da imposte, tasse ecc. dei tedeschi, mentre i tedeschi ottenevano soltanto 24 milioni per le loro esigenze economiche e culturali.

Le possibilità di un compromesso fra le due nazionalità erano molto difficili: nelle elezioni alla dieta boema del 1889 i Vecchi cechi, non alieni dal tentare qualche ragionevole composizione, erano stati battuti dagli intransigenti Giovani cechi che ottennero 37 seggi e nel 1891 ben 51 seggi contro 39 dei Vecchi cechi. Nei primi mesi del 1890 furono tentate conversazioni, ma vi parteciparono solo i moderati delle due parti: i Vecchi cechi e i liberali tedeschi, ma non i Giovani cechi e nemmeno i tedesco-radicali, ora fanaticizzati dalle idee pangermanistiche e antisemitiche dello Schönerer. Pomo della discordia era sempre la questione della lingua nelle scuole e negli uffici. Si proponeva una ripartizione dei posti fra i magistrati del Tribunale superiore di Praga (su 41 posti, 26 a chi conoscesse le due lingue, e questi erano per lo più cechi; e 15 posti a chi avesse una conoscenza appena sufficiente del ceco, e questi fra i tedeschi erano pochi)⁴). Le conversazioni non porta-

⁴) Questo era, in parte, una conseguenza della disposizione, certamente strana, per cui nelle scuole medie tedesche della Boemia (tutte le scuole medie dipendevano direttamente da Vienna, non dalle diete) la seconda lingua d'obbligo da apprendere non era il ceco, ma il francese o l'inglese (v. BERNATZIK, *Das*

rono a quanto dai moderati si sperava. Perfino un grande latifondista quale il principe Karl Schwarzenberg si avvicinava ai Giovani cechi, sostenuti efficacemente dalle associazioni sportivo-politiche dei Sokol. Ma almeno una parte del compromesso, quella relativa alla composizione dei tribunali e quella relativa alla istituzione di due distinti consigli scolastici, fu alla fine approvata, il 21 gennaio 1891, ma per tutto il resto la commissione per il compromesso fu aggiornata il 1° aprile successivo. Anche a Praga, oramai guadagnata ai cechi, il consiglio, l'11 novembre 1891, proibì ogni esposizione di insegne tedesche. A nulla era valsa una visita a Praga dell'imperatore nell'estate del 1891; anzi, l'istituzione di due tribunali tedeschi in zona prettamente tedesca, a Wekelsdorf e a Trautenau, e lo svolgimento di un processo a sfondo politico, il cosiddetto processo dell'Omladina (la gioventù, gioventù studentesca e operaia, in cui non mancarono agenti provocatori della polizia) portarono nel 1893 nel Landtag e nelle vie di Praga a gravi tumulti e da parte dell'autorità alla proclamazione dello stato d'assedio, durato più di due anni, fino al 20 ottobre 1895. Le possibilità di un compromesso si allontanavano sempre più: il forte partito dei Giovani cechi, che finora era stato poco sensibile all'idea della indissolubilità delle terre della corona di Boemia, ora, dopo il congresso del partito a Nimburg nel settembre 1894 e sotto il nuovo capo Kramar, ora abbracciava entusiasticamente quell'idea, fino allora patrimonio piuttosto dei Vecchi cechi, e cominciò ad agitarsi per il suffragio universale al Reichsrat e un po' meno per la riforma elettorale del Landtag, dove era già maggioranza. Eppure, per la legge elettorale vigente il Landtag boemo, come del resto quelli degli altri Länder, rispecchiava ben poco fedelmente la situazione sociale e politica del paese: ancora nel 1895 sei latifondisti e 12 membri delle camere di commercio ed industria boeme eleggevano un deputato, mentre le città, per avere un deputato, dovevano avere in media 17.337 elettori e le campagne ben 57.726 elettori ⁵).

öst. Nationalitätenrecht cit., pp. 883-884). Ma disposizione strana fino a un certo punto: rifletteva il sentimento e il pensiero dei tedeschi, per i quali il ceco non era una lingua di cultura, e certamente non lo era al confronto con l'inglese o il francese. Ma sotto sotto, vi era, nei tedeschi, un sentimento di spregio verso un popolo considerato culturalmente inferiore. Del resto, lo stesso Palacky, corifeo del sentimento nazionale ceco, aveva pubblicato, 1836, in tedesco il I volume della sua *Storia della Boemia*. Scrisse in ceco i successivi quattro.

⁵) F. PRINZ, *Die böhmischen Länder* ecc., cit., p. 175.

Naturalmente, le lotte nazionali che si dibattevano nel Reichsrat a Vienna si alimentavano con quelle in Boemia e si ripercuotevano su di esse e viceversa. Così il ministro presidente Badeni, il 5 aprile 1897, cercò, con le sue famose Sprachverordnungen, applicabili solo alla Boemia e alla Moravia, poi pretese anche per la Slesia, di guadagnarsi nel Reichsrat l'appoggio dei Giovani cechi; ma gli si scatenò contro una furiosa opposizione dei tedeschi, di tutti i tedeschi di ogni Land. Un deputato tedesco, K. H. Wolf, si lasciò scappare la frase « Germania irredenta »⁶⁾, che dice chiaramente come non pochi tedeschi non si sentissero più, nonché padroni, nemmeno protetti nazionalmente e volgessero gli occhi all'Impero tedesco. Alla generale violenta agitazione dei tedeschi rispose in Boemia quella non meno violenta dei cechi: il 2 dicembre 1897 si dovette ripristinare a Praga lo stato d'assedio. I successivi ministeri, Gautsch e Clary, dovettero nel febbraio 1898 e nell'ottobre 1899, se non proprio abrogare, modificare profondamente le ordinanze Badeni adattandole alle proteste tedesche. Ma i tedeschi non si dichiararono paghi, anzi più che mai insistettero per la divisione della Boemia in due parti etnicamente distinte o, almeno, secondo il cosiddetto Programma di Pentecoste (20 maggio 1899) per la divisione del Landtag secondo curie nazionali, la istituzione di scuole speciali nei territori mistilingui, secondo il principio generale che l'onere finanziario per le scuole dovesse essere sostenuto, caso per caso, dalle singole nazionalità, ciò che tornava poco gradevole ai cechi in quanto finanziariamente più deboli. Il quadro politico fra i cechi, più che fra i tedeschi, si era intanto complicato per l'apparire di nuovi partiti, non solo i socialdemocratici, ma anche gli agrari; e ciò si manifestava non solo nel Reichsrat, ma anche nel Landtag boemo, nel quale, per le elezioni del 1901, gli agrari cechi ebbero il 37% dei voti nei distretti rurali. Nel 1907 ci fu un momento di distensione, allorché i Giovani cechi proposero al ministro presidente Beck un progetto un po' più morbido di nuovo statuto provinciale. Ma non si andò oltre al progetto, anche perché ora i Giovani cechi non erano più il partito più forte, di fronte all'insorgere del nuovo partito agrario e del combattivo partito socialnazionalista di Klofač (sottolineo socialnazionalista, al tempo in cui lo sconosciuto Adolf Hitler era ancora minorenne; ma la pericolosissima alleanza ideologica del socialismo con il nazionalismo — a parte l'aggiunta del razzismo e dell'antisemitismo — secondo la quale i veri interessi del proletariato troverebbero più piena soddisfazione e

⁶⁾ F. PRINZ, *Die böhmischen Länder* ecc., cit., p. 175.

compartecipazione agli utili in uno stato nazionale proteso verso l'imperialismo predace, non era idea del tutto nuova: se ne possono trovare deboli tracce già negli anni '60 e '70 del secolo scorso, perfino anche in Italia, per esempio in un mazziniano di stretta osservanza, Piero Cironi⁷⁾: e chiudo la parentesi). Dopo gravi incidenti per l'adozione del tedesco nel tribunale di Eger, la tensione si aggravò a metà 1908, quando i Giovani cechi proposero che — come già adottato per il Reichsrat — anche per il Landtag boemo fosse introdotto il suffragio universale diretto, mentre i tedesco-liberali insistevano sulla divisione in due sezioni di pari numero, ceca e tedesca, della giunta esecutiva, poi del Landtag stesso, con diritto di veto. I tedeschi si opposero con l'arma dell'ostruzionismo, quella stessa arma che i cechi maneggiavano nello stesso tempo nel Reichsrat. L'impossibilità di un compromesso portò il 15 ottobre 1908 alla chiusura del Landtag. I governi viennesi moltiplicavano i progetti di riforma del governo del Land boemo. Tutto inutile. La difficile situazione finanziaria della Boemia parve, nel settembre 1910, condurre vicini ad un accordo; ma l'intransigenza delle due parti estreme, socialnazionalisti cechi da un lato, radicali tedeschi e pangermanisti dall'altro, partiti rappresentati nel Reichsrat, ma assurdamamente non nel Landtag boemo, legato al sistema elettorale delle curie, seppellì ogni speranza. Un contrasto sulla lingua d'ufficio da usare a Praga, nelle due lingue secondo i tedeschi, nel solo ceco secondo i cechi, aggravò il contrasto. L'ostruzionismo dei tedeschi rese inagibile il Landtag boemo e la stessa amministrazione provinciale fu stretta da gravissime difficoltà: ad un certo momento parve compromesso perfino il pagamento degli stipendi agli impiegati provinciali e il mantenimento degli istituti sanitari e di pubblica assistenza. L'autoritario ministero Stürgkh il 25 giugno 1913 ricorse al provvedimento estremo e certamente incostituzionale di sospendere la costituzione provinciale boema. Poi venne la guerra: la parola passò alle armi. I Landtage tacquero.

Mi sono soffermato un po' a lungo, forse troppo a lungo, con la vostra cortese sopportazione, sulle vicende boeme, perché sono emblematiche per ciò che avveniva anche in altri Länder nella lotta delle nazionalità nel quadro delle autonomie provinciali. Per altri Länder sarò più breve, per la Moravia, ad esempio. Sebbene il diritto di stato boemo rivendicasse, come sua parte integrante, anche la Moravia e la Slesia, tuttavia la Moravia ebbe, nella sua autonomia, uno sviluppo diverso

⁷⁾ Cfr. E. SESTAN, *Piero Cironi e la democrazia toscana del suo tempo* in « Rassegna storica toscana », X (1963), pp. 112-113.

da quello della Boemia. Si arrivò, nel 1905 a un compromesso fra cechi e tedeschi che invece non riuscì mai in Boemia. Le basi etniche, economiche, sociali erano diverse. Le due nazionalità non erano, come la Boemia, distribuite in zone sostanzialmente compatte: all'orlo, tutto attorno alla Boemia, i tedeschi, al centro i cechi, pur con notevoli commistioni anche tedesche. Nella Moravia le due nazionalità erano più mescolate. Il fondo ceco era punteggiato da isole tedesche. Anche i tedeschi consideravano le due lingue su un piano di parità e le due lingue erano parlate indifferentemente dalle persone colte, all'opposto che in Boemia, dove moltissimi cechi parlavano il tedesco, ma pochissimi tedeschi il ceco. In Moravia, in un clima meno acceso, molti cechi, nazionalmente piuttosto neutri, si dicevano tedeschi. Nel 1848, nessuno pensò di spezzare, su basi etniche, l'unità della Moravia⁸⁾. La popolazione ceca era allora quasi il doppio di quella tedesca; alla fine del secolo rappresentava addirittura il 70%, per la progressiva scomparsa di molte isole linguistiche tedesche. Non che anche nel Landtag di Moravia non si svolgessero dibattiti accesi, ma con uno spirito di tolleranza ignoto in Boemia. Non è il caso di seguirli nei particolari. Ci fu anche nel Landtag di Moravia, negli anni 1874-77 una certa agitazione per la istituzione di una università a Brünn, ma la richiesta era comune, di tedeschi e di cechi, e la si voleva con lingua d'insegnamento tanto tedesca quanto ceca. Non la ottennero, ma nel 1899 ottennero che accanto al Politecnico di Brünn, tedesco, ne fosse eretto uno ceco. La rappresentanza ceca nel Landtag di Moravia era in minoranza, in quanto rappresentanza soprattutto dei ceti rurali; ma la maggioranza tedesca non se ne prevalse. Dopo lunghe trattative, il 27 novembre 1905 si venne a un compromesso: fu mantenuto il sistema delle curie

⁸⁾ I cechi di Boemia avrebbero voluto, nel 1848, la formazione di uno stato boemo, comprendente Boemia, Moravia e Slesia e soggetto agli Asburgo per unione personale (come sarà poi l'Ungheria); ma non solo il governo centrale viennese, ma anche Moravia e Slesia si opposero a una unione alla Boemia secondo questa linea (PRINZ, op. cit., pp. 37-38). I tedeschi di Boemia, o almeno una parte di essi, erano più moderati. Il loro esponente, il liberale Löhner, proponeva una radicale trasformazione della monarchia in stato federale, che avrebbe dovuto spezzare i Kronländer storici: 1) un'Austria tedesca (con le due Austrie, il Salisburghese, il Tirolo settentrionale, la parte tedesca della Stiria, della Carinzia, della Carniola, della Boemia, della Moravia e il circolo tedesco di Troppau in Slesia; 2) un'Austria slovena; 3) un'Austria italiana (Trentino, Istria e Dalmazia, ma separata dal Lombardo Veneto); 4) un'Austria polacca (cfr. F. PRINZ, op. cit., p. 52). Un progetto senza domani. Tutto cadde nel nulla per lo scioglimento del Parlamento di Kremsier (7 marzo 1849).

elettorali, ma gli elettori furono distribuiti in due classi, iscritti in liste diverse (il cosiddetto catasto nazionale), per cui ogni nazionalità, nella rispettiva curia, in ogni comune cittadino o rurale, votava per i candidati nazionali della propria lista, e — grossa novità non applicata nemmeno per le elezioni al Reichsrat — secondo un sistema proporzionale, tuttavia imperfetto, il sistema di D'Hondt. Non che il nuovo sistema eliminasse ogni difficoltà e ogni motivo di contrasto, soprattutto circa la dichiarazione, da farsi dall'elettore, di appartenere a questa o a quella nazionalità. Per impedire indebite pressioni e manovre e per aprire la via a reclami, i casi dubbi dovevano essere risolti dalle autorità di governo, con diritto di ricorso, in ultima istanza, fino al Reichsgericht di Vienna, per cui si giungeva al paradosso che si poteva essere dichiarati tedeschi o cechi d'ufficio. Questa la legge elettorale morava, certo complicata nei suoi 77 articoli ⁹⁾, e qui indicata sommariamente; ma diede sostanzialmente buona prova nei pochi anni in cui poté essere applicata avanti la guerra. Solo nella Bucovina il tipo elettorale moravo trovò imitazione, con la legge elettorale del 26 maggio 1910; e nella Bucovina la situazione, per differenze etniche e religiose, era anche più complicata: romeni, ruteni, tedeschi, polacchi, armeni; e cattolici, greci uniti, greci ortodossi, luterani e israeliti. E su tutti l'università di Cernowitz, fondata nel 1875, di lingua tedesca.

Uscendo dalle terre della corona di S. Venceslao, un caso limite di autonomia provinciale si incontra nel regno (termine alquanto abusivo, perché senza precedenti storici) di Galizia e Lodomiria con il granducato di Cracovia. Il movimento nazionale polacco vi era molto forte, recenti i ricordi della insurrezione polacca contro i russi, domata nel 1863. Rispetto al governo viennese, che in tutti i modi, o col sistema centralistico più o meno liberale o con quello conservatore, federalistico, cercava di mantenere, anche dopo l'introduzione del sistema costituzionale, fra il 1861 e 67, l'egemonia dell'elemento tedesco nella monarchia, la Galizia si trovava in una situazione di favore: i tedeschi, in quella terra, erano una quantità insignificante ¹⁰⁾, la lotta nazionale si combatteva lì fra il gruppo polacco, culturalmente, socialmente, economicamente superiore, in quanto detentore del grande possesso agrario

⁹⁾ E' edita in BERNATZIK, *Das öst. Nationalitätenrecht* cit., pp. 902-937.

¹⁰⁾ I tedeschi in Galizia, secondo il censimento del 1910, erano appena l'1,1% della popolazione (cfr. R. A. KANN, *The multinational Empire. Nationalism and National Reform in the Habsburg Monarchy, 1848-1918*, New York, 1950, II, p. 302).

ed esponente delle borghesie cittadine; e, dall'altro canto soprattutto nella Galizia orientale, il gruppo ruteno costituito da masse rurali, ancora, le più, incolte e dominate dai proprietari polacchi. Qui, per il governo viennese, la questione era di assicurarsi, magari con privilegi, l'attaccamento dei polacchi alla monarchia asburgica. E questo l'ottenne. Poteva darsi e accadeva che il nazionalismo polacco sognasse la restaurazione di un libero stato polacco comprendente i polacchi d'Austria, di Germania, di Russia. Ma intanto cadeva sotto gli occhi di tutti che i polacchi d'Austria, della Galizia, erano i meglio trattati, non esposti a pericoli di russificazione o di prussificazione, anzi, potevano diventare un polo di attrazione, diremmo così irredentistico, per gli stessi polacchi di Prussia e di Russia. Questo si vide chiaro nei primi tempi, almeno, della prima guerra mondiale, quando il capo socialista polacco Jozef Pilsudski si mise alla testa delle legioni volontarie polacche da lui costituite e inquadrare nelle armate austriache¹¹⁾. I polacchi furono sempre il sostegno dei vari ministeri austriaci succedutisi nell'ultimo cinquantennio, nei quali ebbero quasi sempre, per consuetudine, anche se non per legge, un loro ministro senza portafoglio in difesa degli interessi polacchi, molto influente nella nomina degli impiegati. Tutto ciò fu pagato anche con una autonomia larghissima della Galizia, in una misura non conosciuta da nessun altro Kronland austriaco. Il club polacco al Reichsrat avrebbe voluto anche di più: il 1° aprile 1868 chiese, ma non ottenne, addirittura un cancelliere polacco a corte e un ministro per la Galizia, responsabile verso il Landtag. Ma ottenne, con ordinanza del 5 luglio 1869, che il polacco fosse la lingua per tutti gli uffici della Galizia e nel medesimo giro d'anni la proibizione dell'alfabeto cirillico in tutti gli uffici e l'istituzione di uno speciale consiglio scolastico provinciale allo scopo di promuovere la polonizzazione totale della Galizia. Anche le due università, di Cracovia e di Leopoli, furono polonizzate. In progresso di tempo, i polacchi dovettero fare qualche concessione ai ruteni; ma anche dopo una nuova legge provinciale del 9 aprile 1907, il polacco, pur cedendo un poco

¹¹⁾ L'organizzazione segreta di forze armate polacche in Galizia risaliva al 1905, dopo la rivoluzione russa di quell'anno, e dal 1912 fu tacitamente permessa dal governo di Vienna. I rapporti fra il colonnello brigadiere Pilsudski e i comandi austro-tedeschi si guastarono dopo la presa di Varsavia da parte delle Potenze Centrali. Il Pilsudski esprime la sua amarezza con un ordine del giorno del 6 agosto 1915. Il distacco definitivo avvenne nel settembre 1916 (cfr. C. CAPASSO, *La Polonia e la guerra mondiale*, Roma, 1927, pp. 3-4 e a pp. 145-146 la lunga nota 1).

al ruteno in sede comunale, rimase la lingua della dieta e della sua giunta¹²⁾. Solo nel luglio 1914, a pochi giorni dallo scoppio della guerra, che doveva abbattersi proprio sulla Galizia, si giunse a un compromesso alquanto più generoso verso i ruteni.

E passo a dire del Tirolo, sul quale certamente più e meglio di me dirà Sergio Benvenuti¹³⁾. Ma qualche cosa, sommariamente, devo dire anch'io in questo rapido quadro delle autonomie austriache. Insieme con la Galizia, il Tirolo ebbe la più ampia autonomia nella monarchia asburgica, autonomia che si estendeva fino alla sfera militare, severamente preclusa a tutti gli altri Länder: truppe speciali alpine, reclutate nel paese, erano a disposizione della difesa dei confini del Tirolo e, in caso di guerra, non avrebbero dovuto, almeno in teoria, essere impiegate fuori del paese; ciò che non avvenne; e lo sanno i molti trentini richiamati in codeste truppe alpine, caduti sul San in Galizia. Legatissimo, fedelissimo agli Asburgo da un mezzo millennio, il Tirolo coniugava questa sua fedeltà con una difesa fermissima dei diritti peculiari dei suoi Stände. Senza andare troppo più addietro, ancora il Landtag aperto nel maggio 1848, al quale, dimostrativamente, non parteciparono i deputati del Trentino, tranne il principe vescovo, che era poi un tedesco, protestò violentemente, nel suo zelo cattolico, contro la parificazione civile delle religioni, introdotta dalla nuova costituzione austriaca (quella cosiddetta del Pillersdorf) dell'aprile e contro l'abolizione delle decime alle chiese¹⁴⁾. Oltre 120.000 firme furono raccolte per conservare unicamente alla religione cattolica il diritto di esistere nel paese. Alla dimostrativa assenza dei deputati trentini, il Landtag rispose dichiarando l'intangibilità del Tirolo nei

¹²⁾ Anche dopo l'introduzione, nel 1907, del suffragio universale, i ruteni furono, nella Cisleithania, la nazionalità più bistrattata. Per la particolare formazione dei collegi elettorali, costruiti ad arte a vantaggio dei polacchi, un deputato ruteno, per essere eletto, aveva bisogno di almeno 102.000 votanti; un polacco di 52.000 (BERNATZIK, *Das öst. Nationalitätenrecht* cit., p. 888).

¹³⁾ Il Benvenuti ne ha trattato dottamente, nella silloge documentaria, largamente commentata, pubblicata in occasione di questo Convegno, *L'autonomia trentina al Landtag di Innsbruck e al Reichsrat di Vienna. Proposte e progetti, 1848-1914*, Trento, 1978.

¹⁴⁾ Del resto, già prima, nel 1837, i protestanti erano stati espulsi dallo Zillertal, con una misura che sa di Controriforma (v. E. SAUSER, *Die Zillertaler Inklinanten und ihre Ausweisung im Jahre 1837*, Innsbruck, 1959). Lo Zillertal era stato unito al Tirolo solo dal 1816 (cfr. O. STOLZ, *Geschichte des Landes Tirol*, Innsbruck-Wien-München, 1955, I, p. 612).

suoi attuali confini e l'unicità dell'amministrazione. Nella gelosa difesa dei suoi diritti storici il Tirolo giunse fino al punto di minacciare la secessione, limitando la sua posizione nella monarchia ad una semplice unione personale, con richiamo alle condizioni poste dal Tirolo e solo da esso per il riconoscimento della Prammatica Sanzione nel 1720. Come gli altri Länder, anche il Tirolo vide, nel decennio del neo-assolutismo di Bach, ridotta la sua autonomia a una giunta puramente consultiva di quattro persone, mentre ogni potere fu ristretto nelle mani del luogotenente, che per un quinquennio, 1855-1860, fu impersonato da un arciduca, Carlo Lodovico, fratello minore dell'imperatore Francesco Giuseppe. A nulla aveva giovato che il parlamento democratico riunito — si direbbe piuttosto confinato a Kremsier — accogliesse le proteste dell'assemblea dei Trentini (46.000 firme) contro l'unione col Tirolo e per un momento progettasse un Tirolo italiano, cioè il Trentino, nome vitando, separato dal Tirolo settentrionale o, se mai, legato ad esso nel modo come vi era legato il Vorarlberg, con una propria dieta, anche se subordinata ad un unico luogotenente. Ripristinati i Landtage nel 1861, anche il Tirolo vi riebbe il suo, ma di trentini vi parteciparono solo quattro deputati, di cui due ecclesiastici. Chiesero il 10 aprile 1861, ma naturalmente non ottennero, un proprio Landtag per il Trentino; e due anni dopo nuova richiesta per almeno una ripartizione del Landtag in due sezioni nazionali. Ottennero soltanto, cinque anni dopo, passata la crisi bellica del 1866, una specie di sezione a Trento, non della Dieta, ma dell'ufficio luogotenenziale (Statthaltereiabteilung)¹⁵. Gli esponenti politici trentini non si stancavano di insistere, più presso il Reichsrat di Vienna che non presso la dieta di Innsbruck (tanto, la decisione ultima spettava al governo viennese e all'imperatore, che mai, tuttavia, avrebbero concesso l'autonomia se non fosse stata accettata dalla maggioranza tedesca del Landtag) per ottenere almeno due circoli, Trento e Rovereto, con particolari competenze locali: ebbero, dopo qualche anno, soltanto l'istituzione a Trento di un consiglio provinciale per l'agricoltura. Si deve riconoscere che il Landtag

¹⁵) La Statthaltereiabteilung a Trento era stata approvata dal Landtag tirolese il 2 maggio 1864, ma entrò in vita soltanto nel 1868, dopo la guerra del '66. (Cfr. R. SCHÖBER, *La lotta sul progetto d'autonomia per il Trentino degli anni 1900-1902, secondo le fonti austriache*, Trento, 1978, pp. 129-130). Quanto fosse limitata la sfera d'azione di questa sezione trentina, e poi con un luogotenente rigorosamente accentratore quale il von Merveldt, risulta chiaro dallo studio di A. ARA, *Proposte di riforma nel Trentino sul finire dell'Ottocento*, in « Quaderni storici » (Ancona), n. 18 (1971), pp. 1028-1042.

tirolese, pur nella sua maggioranza tedesca, non fu sempre assolutamente chiuso alle richieste dei trentini, che avevano sì, indubitabilmente, uno sfondo politico, che sarebbe tuttavia erroneo chiamare salvo in pochissimi, allora, irredentistico, ma anche e principalmente fondatissime ragioni economiche. Il 16 novembre 1889 il Landtag riconobbe — sono le parole verbalizzate — « il bisogno che alla parte italiana della provincia per il migliore andamento degli affari particolari, che essa sola riguardano, vengano accordate particolari istituzioni e organismi autonomi di amministrazione » ¹⁶⁾ e fu anche nominata una commissione che elaborasse un progetto in merito. Ma quando questo fu pronto, la dieta il 22 gennaio 1891 fu chiusa. Per dieci anni, per protesta, i trentini si astennero dal partecipare ai lavori della dieta, né valse a blandirli, nel frattempo, la istituzione, per la parte italiana, almeno di un ispettorato scolastico. I trentini avevano la netta impressione di essere giocati con questi progetti senza un domani, con questi rimbalzi dalla dieta al governo viennese e da questo alla dieta. Tornarono, nel 1900, alla dieta, ma solo per fare dell'ostruzionismo, l'arma dei disperati. Su proposta dei deputati dietali Theodor von Kathrein e Karl von Grabmayr, un liberale moderato nativo di Bolzano, non italo-fobo, anzi, tollerante, figura molto rispettabile fra i politici tirolesi, nel dicembre 1900 il Landtag nominò una commissione che presentò un progetto di due sezioni nazionali separate, tutte e due residenti ad Innsbruck, sotto il controllo del luogotenente e del capitano provinciale. Ma il progetto, che fra l'altro sacrificava alla parte tedesca il distretto ladino di Ampezzo, cadde per la chiusura della sessione della dieta il 10 luglio 1901. Il problema dell'autonomia continuò, fino al '14, ad essere agitato a Innsbruck e nel Trentino, ma senza che facesse un passo avanti verso una soluzione: a vaghe promesse da Vienna non seguivano i fatti. I trentini venivano sempre più persuadendosi che non c'era verso di risolvere i loro problemi nel quadro dell'autonomia del Land tirolese. L'autonomia che essi chiedevano non era ispirata, salvo in alcuni pochi, a motivi irredentistici, come subodoravano e facevano capire molti dei tirolesi. Ciò poteva essere stato avanti il 1866, quando il distacco dal Tirolo e l'aggregazione al Lombardo-Veneto poteva preludere a condividere le sorti di quest'ultimo, non più ora. D'altra parte le resistenze venivano non meno da Vienna che da Innsbruck. Via via che i rapporti italo-austriaci, pur nel quadro della Triplice Alleanza,

¹⁶⁾ S. BENVENUTI, *L'autonomia trentina* ecc., cit., p. 138.

si facevano, anche se non esteriormente, meno intimi e cordiali, più premevano gli ambienti militari, così potenti a corte, perché non si allentasse la stretta sul Trentino, terra di confine militarmente delicata. Veramente non è facile capire perché un Trentino amministrativamente autonomo dovesse rappresentare un pericolo militare: una eventuale attività spionistica poteva fare gli affari suoi con o senza l'autonomia, come qualche raro caso dimostrò; né erano più tempi da guerriglia, né la popolazione rurale del Trentino era, allora, gente da farla¹⁷⁾.

Se ora volgiamo lo sguardo a un altro Land, al Küstenland, al Litorale, anch'esso abitato in parte da italiani, troviamo una situazione diversa, addirittura capovolta rispetto a quella nel Tirolo. Ne accenno appena, perché vedo che ne parlerà più distesamente il prof. Agnelli. Circa la dieta istriana si era proposto di scriverne Francesco Salata, ma a quanto mi consta non ne scrisse mai. Ed è un peccato, perché il Salata, per vari anni assessore della giunta istriana, ci avrebbe saputo dare molte notizie anche di retroscena¹⁸⁾. Quanto il Tirolo era una realtà storica, altrettanto figura non storica, artificiale, era il Litorale. Delle sue tre parti, la contea principesca di Gorizia e Gradisca conosceva da secoli l'istituzione dietale sulla base degli Stände; Trieste, con il suo consiglio comunale aveva, da secoli, i poteri e le funzioni di una dieta; ma l'Istria (a parte l'Istria interna che era stata per un certo tempo incardinata alla Carniola) non aveva mai conosciuto, nella sua plurisecolare soggezione a Venezia, istituzioni rappresentative di tipo Stände. La dieta istriana, istituita a Parenzo, cittadina secondaria, non a Capodistria, centro culturale della regione, nacque come cosa assolutamente nuova nel 1861; e diede subito dimostrazione con la famosa dieta del « nessuno », cioè col rifiuto di mandare propri deputati al Reichsrat a Vienna, di volere manovrare la conseguita autonomia a difesa dell'italianità e della comunità di destini col Ve-

¹⁷⁾ Probabilmente, risaliva a questa atavica diffidenza verso la popolazione trentina il fatto che, mentre nel Tirolo, per la « Patente sulle armi », ognuno aveva diritto di portare armi da fuoco, questo diritto era negato al Trentino (v. A. GALANTE, *Le basi giuridiche della lotta per la italianità di Trento e Trieste*, Bologna, 1918, p. 19).

¹⁸⁾ G. QUARANTOTTI, *Il principio autonomistico nell'Istria dell'Ottocento*, in « Atti e memorie della Società istriana di archeologia e storia patria », N.S. VI (= LVIII), 1956, p. 125, nota 1; e Francesco Salata e il problema storico giuliano, in « Italia del Risorgimento e mondo danubiano balcanico », Udine, 1958, p. 124.

neto, ancora austriaco¹⁹). Per non dire di Trieste, allora, in quegli anni, ancora piuttosto flebile nazionalmente, tutta intesa ai propri interessi di grande emporio dell'Impero²⁰), le diete goriziana e istriana, ma specialmente quest'ultima, funzionarono efficacemente a difesa della nazionalità italiana, anche là dove, e più nel goriziano che nell'Istria, essa era, numericamente, una minoranza di fronte a sloveni e a croati. Ma sloveni e croati cominciavano appena allora, in quelle terre, a destarsi nazionalmente, sotto l'impulso e la guida delle loro scarne borghesie, sacerdoti, qualche maestro, qualche avvocato, qualche professionista socialmente arrivato. La grandissima maggioranza di quegli sloveni e croati era plebe rurale, in molta parte analfabeta; e questa, secondo il sistema delle curie, non aveva diritto di voto, non poteva mandare i suoi deputati nelle diete, risultanti così composte in grande maggioranza di elementi italiani del grande possesso agrario

¹⁹) Cfr. C. DE FRANCESCHI, *L'attività del Comitato politico di Trieste e dell'Istria dal 1859 al 1866*, in « Atti e memorie della Soc. istriana di arch. e storia patria » N.S. I (= LIII), 1949, p. 146. Già nel 1822 e poi nel 1859 parecchi comuni istriani avevano chiesto che l'Istria fosse incorporata amministrativamente nel Lombardo Veneto (v. [F. SALATA], *Il diritto d'Italia su Trieste e l'Istria. Documenti*, Torino, 1915, p. 142, n. 130 e pp. 296-299, nn. 278-280).

²⁰) Ma se pur flebile ancora a Trieste il sentimento nazionale inteso come irredentismo (cioè separatismo dal nesso asburgico), non era flebile come difesa dell'italianità linguistica e culturale. Il Consiglio municipale-dieta, già nel 1861, appena riacquistata l'autonomia municipale, delibera che l'italiano sia l'unica lingua d'insegnamento in tutte le scuole dello stato (cioè le scuole medie) ed elementari della città. La delibera va oltre a quello che aveva chiesto il cosiddetto Consiglio decennale precedente, che si era accontentato che l'italiano fosse la lingua d'insegnamento nelle prime quattro classi ginnasiali, nelle altre il tedesco. Il governo Bach aveva respinto la delibera, mentre il governo Schmerling (1861) la accetterebbe, se non fosse che ora il Consiglio-Dieta vuole l'italiano in tutte le otto classi del ginnasio-liceo; e non ottenendolo, decide di istituire un proprio liceo-ginnasio tutto italiano, a carico del bilancio del comune (v. A. VIVANTE, *Irredentismo adriatico. Contributo alla discussione sui rapporti austro-italiani*, Firenze, 1912, pp. 53-54). Tuttavia, quanto fosse diverso il tono « nazionale » a Trieste e nell'Istria, si vede dall'atteggiamento delle due diete, invitate a mandare i loro deputati al Reichsrat: quella istriana rifiuta, appunto con la « dieta del nessuno »; quella triestina manda due deputati: uno, funzionario di stato; l'altro, un negoziante incolore. Fino al 1897, data di istituzione della cosiddetta quinta curia, il consiglio-dieta di Trieste non fu la palestra di lotte nazionali fra italiani e sloveni, nemmeno presenti come tali nella dieta. La lotta politica si svolse fra conservatori filogovernativi e liberali. Se una punta di rivalità nazionale c'era, era piuttosto in questo tempo di italiani contro tedeschi, non contro sloveni.

(a Gorizia anche di tedeschi)²¹⁾ e specialmente della borghesia cittadina italiana, spesso ma per poco ancora, un po' ibrida nazionalmente a Trieste, ma schiettamente italiana nell'Istria. Certo, la situazione veniva lentamente modificandosi a favore delle stirpi slave via via che nell'ultimo mezzo secolo della monarchia, queste salivano economicamente, socialmente, culturalmente, si inurbavano, si agitavano spesso anche furiosamente, per affermare ed anche ampliare i loro diritti nazionali. Tuttavia, pur perdendo gradualmente posizioni sia nel Goriziano che nell'Istria, ma a Trieste, anzi, guadagnandone, per l'affermarsi e il prevalere dell'elemento italiano, ora più cosciente e combattivo, non si può negare che fino alla guerra, il sistema delle autonomie provinciali giocò nel Litorale a favore della nazionalità italiana, anche se sempre più in posizioni di difficile difesa. Ma nemmeno si può negare che il governo centrale viennese, con i suoi interventi diretti e valendosi del sistema del « doppio binario », alterò a beneficio degli slavi la egemonia politica degli italiani, soprattutto in fatto di scuole: ad esempio con l'istituzione di una scuola reale (ora si direbbe su per giù liceo scientifico) creata a Pisino; e magari con la modificazione dello statuto della città di Pola a beneficio della marina da guerra, cioè dei tedeschi.

Situazione analoga nella Dalmazia. Anche la Dalmazia, passata dal secolare dominio veneziano, attraverso la breve parentesi francese, al dominio asburgico, ignorava assolutamente l'istituzione dietale sulla base degli Stände. Anche qui fu introdotta artificialmente nel 1861. Lasciamo da parte la questione che in quegli anni più agitò la Dalmazia, se unionismo o autonomia, cioè se unione alla Croazia-Slavonia, oppure se permanenza nel quadro della Cisleithania, questione molto dibattuta anche in seno alla dieta di Zara, ma non tipicamente nazionale, perché non separava nettamente i due campi nazionali, trovandosi

²¹⁾ Secondo il censimento del 1880, nella contea principesca di Gorizia e Gradisca gli italiani erano 73.425 (il 35,6%); gli sloveni 129.857 (il 63,1%) e i tedeschi 2.659 (l'1,3%). Cfr. B. BENUSSI, *Manuale di geografia storia e statistica del Litorale*, Pola, 1885, p. 192. Nel 1914 il Landtag goriziano, che comprendeva allora 21 italiani e 20 sloveni, poté conservare la maggioranza italiana solo col concorso dei voti del gruppo tedesco (v. H. KRAMER, *Die Italiener unter der österreichisch-ungarischen Monarchie*, Wien, 1954, p. 70), composto in gran parte da impiegati, da nobiltà tedescheggiante e soprattutto da pensionati tedeschi, richiamati dal buon clima del Friuli.

croati tanto fra gli unionisti quanto fra gli autonomisti ²²⁾. Rimane il fatto che il sistema dietale favorì anche in Dalmazia, come nell'Istria, sulle prime, l'elemento italiano, sempre per il sistema elettorale per curie; ma durò poco. I croati di Dalmazia, ed anche i serbi della Dalmazia meridionale, erano molto più evoluti, culturalmente, economicamente, socialmente degli sloveni e croati dell'Istria. Nella Dalmazia la situazione precipitò: l'elemento croato penò poco a capovolgerla: nel 1883 il comune di Spalato, il più importante, era perduto per gli italiani e fino dal 1870 i croati ebbero la schiacciante maggioranza nella dieta di Dalmazia ²³⁾. L'unico ginnasio liceo italiano che si salvasse fu quello di Zara; tutto il resto fu travolto dallo slavismo trionfante, nel giro di pochi decenni.

L'Ungheria, quale uscì fuori dal compromesso con l'Austria del 1867, non conobbe istituzioni autonome provinciali. Non c'era una istanza intermedia fra il governo centrale e i comitati (erano 63, a partire dal 1886). I comitati, vecchia istituzione feudale, erano divenuti semplicemente gli organi esecutivi del governo di Budapest, presieduti da un foispan (sopraconte: in tedesco Obergespan), di nomina budapestina e talora con relitti curiosi del passato: così il vescovo di Erlau era Obergespan ereditario del comitato di Heves (a nord di Budapest) ²⁴⁾: un ufficio più che altro decorativo. Capo effettivo del comitato, un vero e proprio funzionario come un nostro prefetto, era l'alispan (Vizegespan, vicecomes). Ma non era stato così avanti il compromesso: anche l'Ungheria si portava dietro il bagaglio variopinto del passato: c'era stato un gran principato di Transilvania; c'erano stati territori distinti per gli Szekler magiari, per i sassoni di Transilvania, la quale aveva avuto a Sibiu (Nagi Szeben in ungherese, Hermannstadt in tedesco) una propria dieta che riconosceva qualche diritto anche ai romeni. Tutto era stato gradualmente uniformato con un processo di intensificata magiarizzazione. Nelle assemblee dei comitati, nelle quali dominavano la media e piccola nobiltà ungherese, non c'era spazio per le altre nazionalità: accorte leggi ed espedienti elettorali le escludevano dalla vita

²²⁾ P. DICOVIC, *La Dalmatie et les problèmes de l'Adriatique*, Lausanne, 1944, pp. 266-267. La burocrazia viennese favoriva allora gli autonomisti.

²³⁾ A. TAMARO, *La Vénétie Julienne et la Dalmatie. Histoire de la nation italienne sur les frontières orientales*, Roma, 1919, III, p. 1870; H. KRAMER, *Die Italiener* ecc., cit., p. 93.

²⁴⁾ G. BARANY, *Ungarns Verwaltung, 1848-1918*, in *Die Habsburgermonarchie* ecc., cit., p. 396.

politica ed amministrativa e in gran parte anche da quella culturale. C'era una sola eccezione: la città di Fiume « *corpus separatum* » annesso al regno d'Ungheria, nonostante che i croati lo pretendessero per il loro regno croato-slavone. Retta prima da un commissario, poi da un governatore ungherese, Fiume poté godere, grazie al suo statuto municipale, di una certa autonomia, che consentiva alla maggioranza italiana di serbare le proprie caratteristiche etniche, ma sempre più in pericolo, dai primi del secolo, per la doppia pressione magiara e croata. Abbandonato l'uso del latino nel 1844, l'ungherese divenne lingua d'obbligo per tutti i comitati: perfino i notai dovevano redigere i loro atti solo in ungherese. E' vero che la legge ungherese del 1868 sulle nazionalità, esaltata da un moderno storico ungherese come qualche cosa di ultraliberale, di inaudito fino allora in Europa a protezione delle minoranze nazionali ²⁵⁾, proclamava l'uguaglianza in tutto dei cittadini; ma la prassi era ben diversa, la legge veniva distorta, come talora, astutamente, veniva distorta anche la volontà del sovrano: « *eludimus Mariam Theresiam* » era un motto furbesco corrente in Ungheria ²⁶⁾.

Altro è il caso del regno di Croazia e Slavonia. E' molto dubbio se la sua particolare collocazione costituzionale si configuri sotto il segno dell'autonomia o non piuttosto dell'unione personale col regno d'Ungheria. Il compromesso ungaro-croato, concordato nel 1868, doveva essere un parallelo del compromesso austro-ungherese dell'anno prima, ma di fatto su un piano inferiore: l'unione personale del regno d'Ungheria col sovrano d'Asburgo era diretta; quella del regno di Croazia e Slavonia era indiretta, passava attraverso l'unione personale col re d'Ungheria. Basti un fatto: mentre il presidente del consiglio ungherese, formalmente nominato dall'imperatore, risultava dalla situazione politica nel Parlamento ungherese, il bano di Croazia e Slavonia era nominato dal governo ungherese indipendentemente dagli umori politici del Sabor, della dieta croata di Zagabria. Ma lasciamo tali questioni di diritto costituzionale. Anche dopo la riunione al regno di Croazia e Slavonia dei cosiddetti « confini militari croati » dipendenti fino allora direttamente da Vienna, il regno, così allargato non comprese se non modestissime minoranze nazionali, di tedeschi in alcune

²⁵⁾ E. POLNER, *La constitution de la Hongrie in La costituzione degli Stati nell'età moderna. Saggi storico-giuridici a cura del Comitato internazionale di scienze storiche*, Firenze, 1938, I, p. 528.

²⁶⁾ G. BARANY, *Ungarns Verwaltung*, cit., p. 412.

città e nell'oltre Mur, e poche altre ²⁷⁾). Per ciò il Sabor croato non fu, come i Landtage austriaci, il teatro di lotte nazionali contro i croati. Il Sabor non comprendeva nel suo seno minoranze o magiare o tedesche o altre nazionalità. Sicché, in realtà, la dialettica tra autonomia e nazionalità non si pone né in Ungheria né in Croazia Slavonia. E' un problema della Cisleithania. Qui le autonomie dei Länder offrivano la possibilità che vi si sfogassero le aspre rivalità nazionali, con risultati spesso deludenti; trasferite poi dal piano provinciale a quello del Reichsrat, si trovarono a doversi confrontare ed equilibrare tra forze assai più complesse e numerose, onde il caso non infrequente di forze nazionali che erano all'opposizione sul piano provinciale, mentre si trovavano a formare la maggioranza governativa nel Reichsrat. Questo gioco alternato si manifestava non meno rispetto al principio, cardine fondamentale, della intangibilità dei confini storici dei singoli Länder, principio mantenuto saldo finché un gruppo etnico vi aveva la maggioranza, ma abbandonato una volta che l'avesse perduta: come fu il caso dei tedeschi in Boemia e in Carniola, tenacissimi nel non ammettere la divisione dei due Länder, finché vi poterono primeggiare, ma disposti a cedere una volta che si videro retrocessi dalla spinta dei cechi e degli sloveni, come, al contrario, i cechi, non fanatici dello Staatsrecht boemo, almeno in un primo tempo e nel loro capo spirituale e politico Palacky, vi si entusiasmarono poi e furono inflessibili, quando l'equilibrio politico in Boemia volse a loro favore. Che il problema della ricostruzione della monarchia su basi etniche, spezzando i confini delle regioni storiche, fosse il nodo fondamentale per la sua sopravvivenza statale, fu riconosciuto dall'imperatore Carlo I e dai suoi consiglieri nel manifesto del 16 ottobre 1918. Troppo tardi! Ancora tre giorni innanzi, il 13 ottobre, nell'assemblea popolare di Bressanone, i Tirolesi, più realisti del re, insistevano nella folle dichiarazione sulla intangibilità del Tirolo « da Kufstein alla Chiusa — non di Salorno, che si potrebbe anche comprendere — ma di Verona » ²⁸⁾). Veramente, non

²⁷⁾ Nel 1910, i rapporti numerici fra le nazionalità erano questi: serbo-croati 87,1%; tedeschi 5,1%; magiari 4,1% (cfr. R. A. KANN, *The multinational Empire*, cit., II, p. 303).

²⁸⁾ F. SCHUMACHER, *Tirols politische Lage seit dem grossen Kriege in Süd-Tirol, Land und Leute vom Brenner bis zur Salurner Klause*, hg. von K. von Grabmayr, Berlin, 1919, pp. 13-14. Quest'assemblea popolare tirolese del 13 ottobre 1918 aveva avuto un precedente il 9 maggio dello stesso anno a Sterzing (Vipiteno). Inebriati dall'effimera vittoria di Caporetto e non ancora delusi dalla

capivano nulla. Così quei promotori dell'assemblea si ponevano sul medesimo piano di un Tolomei: questo col confine al Brennero, quelli alla Chiusa di Verona.

Naturalmente, nessuno potrà mai dire con certezza, se la monarchia asburgica, accettando e attuando quelle idee già messe avanti fino dal 1848 a Kremsier, se trasferendo il centro effettivo del potere dai tedeschi e dai magiari agli slavi e componendo insieme i tre elementi, si sarebbe potuta salvare. Hanno poco senso storico queste elucubrazioni sul meramente pensato, progettato, ma non avvenuto. Tuttavia, considerando che i più dei suoi popoli, non solo tedeschi e magiari, le furono, sui campi di battaglia, legati e fedeli fin quasi all'ultimo giorno²⁹), non è forse un'ipotesi vana ed assurda. Criteri esclusivamente etnici, talora congiunti con criteri di supposte necessità militari, fondate sull'esperienza di guerre passate ma superatissime poi, misero a tacere altri criteri non meno rispettabili di unità economica ed amministrativa, dai Carpazi all'Adriatico, dalla Boemia alla Bocche di Cattaro, criteri di conservazione di sentimenti tradizionali. E così avvenne il fatto un po' curioso che sul banco dei perdenti, a pagare per tutti, si trovarono solo gli austriaci, cioè i tedeschi d'Austria, impediti di unirsi ai fratelli di Germania, e i magiari d'Ungheria, e tutti gli altri, cechi, polacchi, sloveni, croati, romeni, slovacchi ecc. fra i vincitori, magari dell'ultima ora e talora più nell'emigrazione che in casa. In una società fallita, tutti i consociati sono chiamati a pagare le spese della liquidazione. Questo nel diritto privato: il diritto pubblico, nei rapporti internazionali, risponde evidentemente a un'altra logica, alla superiore lo-

fallita offensiva sul Piave nel giugno 1918, quei tirolesi alzarono il prezzo: pace, sì, «ragionevole», ma a patti di cedere alla Monarchia asburgica il territorio dei Tredici e dei Sette Comuni, l'alta valle dell'Adda e dell'Oglio, tutto il lago di Garda (quindi Salò, Desenzano, Peschiera); programmatica germanizzazione del Trentino nelle scuole, nelle gerarchie ecclesiastiche, nei settori economici e patrimoniali. A rammentare ora queste follie, c'è da sbalordire. Su questo punto cfr. ad esempio U. CORSINI, *Il colloquio Degasperi-Sonnino. I cattolici trentini e la questione nazionale*, Trento, 1975, p. 228, nota 1.

²⁹) L'unico caso di ribellione militare, avanti la guerra, fu quello dei riservisti cechi dell'8° Reggimento dragoni conte Montecuccoli, a Pardubitz, nel novembre 1912. Durante la guerra ci furono casi isolati di reggimenti in maggioranza cechi che non fecero resistenza contro i Russi (così a Sieniawa, dopo Gorlice, nell'estate 1915; cfr. K. u. M. UHLIRZ, *Handbuch der Geschichte Österreichs und seiner Nachbarländer Böhmen und Ungarn*, Graz-Wien-Leipzig, 1927-1944, III: *Der Weltkrieg*, pp. 98, 111, 195).

gica della storia: tedeschi e magiari avevano imposto, difeso coi denti la loro supremazia sulle altre stirpi: avevano perduto. Nel conflitto drammatico fra le ragioni delle convenienze economiche, dei sentimenti tradizionali di attaccamento a una vetusta monarchia, che pur aveva avuto nel passato una sua alta funzione storica e forse ancora l'aveva come comunanza di popoli, da una parte; e, dall'altra, le ragioni, anch'esse storiche, della nuova religione del secolo, quella delle nazionalità, vinse, subito prevaricando, la nazionalità.

(intervento)

Feliciano Benvenuti

Ringrazio il Prof. Sestan per questa lucida e completa sintesi di una situazione che ha appassionato tutti noi anche se nati prima, immediatamente prima, immediatamente dopo la prima guerra mondiale ma di cui abbiamo sentito echi e non soltanto nelle nostre famiglie ma nella nostra scuola.

Normalmente il presidente di un Convegno avrebbe il dovere di riassumere, e commentare le relazioni, ma io chiedo al Prof. Sestan di volermi esonerare dal farlo, per non dover subire un esame nel quale non so come riuscirei!

IL PROBLEMA DEL DECENTRAMENTO E DELLE AUTONOMIE NELL'ITALIA LIBERALE

di **Carlo Ghisalberti**

In una pagina della sua classica *Storia d'Italia dal 1871 al 1914* Benedetto Croce metteva in guardia contro la tendenza, già ai suoi tempi diffusa tra gli storici ed i pubblicisti, a sopravvalutare i dibattiti e le polemiche sulle autonomie locali svoltisi nel postrisorgimento, di esaltare oltre misura questo o quel progetto di decentramento amministrativo vagheggiato od elaborato nella troppo breve stagione del liberalismo, quasi facendo di ciò uno degli *idola* dei quali si nutrono spesso gli uomini nella loro riflessione sul passato. « In Italia, allora, assai si trattò delle autonomie amministrative e dell'autogoverno all'inglese e all'americana, e parve che in ciò fosse una grande nostra manchevolezza e insieme l'aspettazione di un sommo bene. Ma lo storico — ribadiva fermamente Croce — deve dire che, se di tali istituzioni vi fosse stato bisogno, l'Italia se le sarebbe create, e le voci dei richiedenti e proponenti non sarebbero rimaste, come rimasero, lodate e inascoltate, perché sarebbero venute in aiuto di un processo già in corso ». La realtà unitaria, per il filosofo napoletano, nella sua razionalità toglieva ogni valore alle alternative autonomistiche, decentralizzatrici o regionalistiche comunque formulate, perché nel suo storicismo Croce identificava come valido e vitale soltanto ciò che si era effettivamente realizzato e non anche ciò che era restato a livello di aspirazione o di programma.

Ed in questo senso, oggettivamente realistico, Croce dava ragione, a sessant'anni e più di distanza da quando vennero pronunciate, alle previsioni avanzate sia dal Farini sia dal Ricasoli sul finire del 1861 che nello Stato liberale italiano di regioni non si sarebbe parlato più, dopo il definitivo abbandono dei noti disegni di legge Farini e Minghetti in materia.

Ed in effetti, anche se si parlò o se si scrisse di decentramento o di regioni, nulla fu seriamente compiuto per la realizzazione effettiva del primo e l'istituzione delle seconde, in quanto fu sempre più forte nelle classi dirigenti e nell'opinione pubblica prevalente il convincimento dell'inopportunità di una scelta diversa o alternativa rispetto a quella compiuta, all'Unità.

L'organizzazione dell'amministrazione civile fondata tra il 1859 ed il 1865 sulla dipendenza dal vertice dello Stato delle province e dei comuni e sul rigido accentramento amministrativo rispondeva ad esigenze allora ritenute essenziali ed inderogabili per la sopravvivenza e per la difesa della costruzione risorgimentale e si inseriva, senza alcuna soluzione di continuità, nella tradizione del diritto pubblico italiano. Questa, infatti, dall'antico regime in poi aveva quasi dovunque e pressoché costantemente manifestato tendenze centralizzatrici destinate, come è noto, ad essere razionalizzate ed uniformate con la grande esperienza giuridica della rivoluzione « giacobina » e dell'Impero napoleonico. Allora l'intera penisola italiana, per la prima volta dalla caduta dell'Impero romano d'Occidente, aveva sperimentato al di là dei precari confini statali lasciati formalmente sussistere dall'egemonia francese, quell'organizzazione unitaria ed accentrata della pubblica amministrazione che, *more geometrico* fondata, era considerata per i tempi quanto di più avanzato e progressivo la coscienza giuridica moderna aveva potuto creare. Né le isole, ove sovrani spodestatati dei loro maggiori domini continentali e protetti dalle flotte inglesi avevano mantenuto in vigore ordinamenti arcaici ed anacronistici, avrebbero potuto davvero costituire un modello di amministrazione alternativa a quello della legge 28 piovoso anno VIII introdotto nella penisola dopo la battaglia di Marengo.

E che il modello franco-napoleonico avesse rappresentato per l'Italia dell'Ottocento il migliore tra quanti allora sperimentabili ed il meno estraneo alla sua storia ed alle sue esigenze, era provato persino dalla scelta fatta nei decenni della Restaurazione da diverse monarchie preunitarie che non solo costruirono sui canoni di quello le loro amministrazioni e che giunsero ad estendere, la Sabauda alla Sardegna e la Borbonica alla Sicilia, le istituzioni provinciali e comunali che lo caratterizzavano malgrado le opposizioni e le resistenze dei più retrivi ambienti locali.

Vero è, però, che sovente si è opposta a quella scelta l'alternativa offerta sul piano amministrativo dal Lombardo Veneto da un lato e dalla Toscana dall'altro, sostenendo la superiorità di questa ai canoni di governo di marca francese e quasi vantandone la maggiore rispondenza ad una pretesa tradizione italiana ed un migliore adattamento alle necessità particolari delle popolazioni. Discorso questo complesso che tende a fondarsi sulla continuità di una politica amministrativa risalente per la Lombardia alle leggi emanate dalla metà del Settecento dagli

imperatori della Casa d'Austria e per la Toscana alla trasformazione dell'ordinamento municipale compiuta con la famosa riforma « comunitativa » dei tempi di Pietro Leopoldo. Discorso, però, che prescinde sia dall'analisi delle valutazioni di politici coevi e di storici postumi portati alla formulazione di critiche e riserve su singoli contenuti normativi di quelle esperienze amministrative, sia soprattutto, dalla considerazione di una generale tendenza manifestatasi variamente verso l'accentramento sia della Lombardia austriaca per l'imitazione di modelli francesi di governo dal tempo di Maria Teresa in poi, sia per la Toscana dopo il tramonto dello Stato cittadino. Ne è testimonianza inequivocabile lo stesso ripensamento di Gaetano Salvemini che, se da giovane infervorato del pensiero di Cattaneo aveva fatto ne *I partiti politici milanesi nel secolo XIX* l'esaltazione dell'ordinamento amministrativo lombardo considerandolo « forse il più perfetto d'Europa » in contrapposto a quello piemontese da lui definito « il più reazionario », già nel 1925 doveva riconoscere la validità, la vitalità ed il costante rinnovamento del secondo al paragone di una penisola dominata generalmente dall'immobilità e dalla compressione, e, più tardi, addirittura finiva col rinnegare il giudizio formulato da giovane perché fondato « su opinioni » non « su fatti ». E ne è prova altresì l'atteggiamento di Antonio Anzilotti che nel celebre scritto su *La cultura politica toscana e Leopoldo Galeotti*, inserito poi in *Movimenti e contrasti per l'Unità italiana*, pur sottolineando espressamente l'avversione di una parte essenziale di quella e del suo maggiore esponente alla tirannia ministeriale ed all'accentramento su modello francese mantenuto, anche se in forma edulcorata e spesso nascosta dalla Restaurazione granducale, non giunse mai a formulare un giudizio di condanna su quel tipo di amministrazione né a svalutarne il ruolo nella formazione del moderno tessuto unitario statale.

Non è questa, naturalmente, la sede per un esame dettagliato delle forme istituzionali e della normazione nella quale si estrinsecava il diritto pubblico dei diversi Stati preunitari né è questo il luogo per formulare quei confronti e quelle comparazioni sulle diverse scelte amministrative compiute dalla Restaurazione all'Unità sulle quali adesso si stanno cimentando molti studiosi validi. Ci basti soltanto sottolineare alcuni elementi essenziali che hanno caratterizzato nell'età risorgimentale il dibattito politico e la dottrina amministrativa.

Riguardo al primo, infatti, va rilevato come i rappresentanti delle forze politicamente più consistenti ed ideologicamente più significative

abbiano per lo più esaltato o, nel caso di certe frange cattolico-liberali, finito per esaltare i caratteri unificanti di quelle strutture amministrative che rendevano comune la coscienza nazionale, unitario il senso dello Stato da erigere ed al tempo stesso più consistente il nesso che univa aree geografiche e gruppi demografici alla costituenda patria italiana. Il retaggio rivoluzionario e giacobino di una nazione « una e indivisibile » si estrinsecava nella reiezione di ogni visione particolaristica, settoriale o municipalistica e, quindi, nel naturale rigetto di ogni forma o struttura giuridico-amministrativa che si ponesse come un ostacolo o come un diaframma tra lo Stato, titolare esclusivo della sovranità, ed i suoi sudditi, portatori di quei diritti di libertà che avevano il loro sacrario nel Parlamento nazionale. Lo stesso concetto di autonomia, come pure quello di decentramento, ancorché richiamati talvolta da pubblicisti, finiva per cadere di fronte al predominio dell'idea unitaria, legata all'immagine di un'assoluta centralizzazione non considerata, peraltro, illiberale per la responsabilità che legava il potere in ogni suo atto alle due Camere e, soprattutto, a quella elettiva.

Ideologia politica, esperienza storica, tradizione giuridica avevano di necessità la meglio in un confronto con chi, esaltando peculiarità e particolarità locali finiva col porsi controcorrente, coll'emarginarsi quasi dalla vicenda risorgimentale. Ed anche chi, per antica convinzione o per accortezza diplomatica, aveva, tra le file liberali (il pensiero corre naturalmente a Cavour ed a Ricasoli) per un momento adombrato soluzioni alternative a quella accentrata, finiva per ripiegare su questa sia per le necessità della Rivoluzione nazionale sia per i timori, fortissimi all'Unità, della possibile ripresa di forze divergenti o centrifughe capaci di mettere in crisi il nuovo Stato o di disintegrarne il tessuto unitario miracolosamente composto.

Per quello che riguarda, poi, la dottrina amministrativistica italiana dell'Ottocento va sottolineato come in essa sia presente pressoché costantemente l'esaltazione dell'organizzazione statale di modello francese.

Uno sguardo agli autori ed ai testi ricordati nel tempo dal Rava, dal Borsi, dal Bozzi e dal Giannini, peraltro non smentiti in questa loro valutazione dal recente e problematico scritto di Sabino Cassese su *Cultura e politica del diritto amministrativo*, ci conforta nella nostra tesi fondata sull'analisi di una dottrina il cui svolgimento dal Romagnosi all'Orlando non presenta da questo angolo visuale soluzioni di continuità. Il rapporto tra le istituzioni e le idee, sempre operante nella

storia del diritto, si traduceva quindi in questo caso nella persistente e consapevole riflessione sulla positiva influenza che gli ordinamenti di marca napoleonica esercitavano sulla efficienza e sulla funzionalità di un tipo di Stato nuovo rispetto a quello d'antico regime e moderno per i contenuti progressivi che imponeva alla sua azione.

In queste condizioni era stato facile il trionfo della scelta accentratrice e la reiezione di ogni altra alternativa, ch  il timore del particolarismo, la paura del municipalismo ed il disprezzo per ogni tipo di infrastruttura politico-amministrativa riecheggiante motivi antichi od imitante esperienze lontane di popoli diversi, diffusi tra politici e giuristi, fortificavano la vocazione unitaria nella sua componente amministrativa di matrice franco-napoleonica.

Come   noto, per , all'indomani dell'Unit , quando era gi  stata decisa e compiuta la costruzione dell'apparato statale sul modello francese da parte del liberalismo moderato, non mancarono voci di contestazioni e di dissenso contro l'operato della Destra storica, voci non soltanto di isolati regionalisti una volta auspicanti soluzioni federative o confederative di stile cattaneiano o addirittura neoguelfo, ma anche di appassionati e strenui nostalgici difensori di particolarit  amministrative e di tradizioni legislative locali. In Lombardia si opponeva, non si comprende in realt  con quanta logica, la soluzione teresiana insieme a quella del Regno italico all'estensione delle leggi subalpine, quasi ravvivando un ideale di continuit  amministrativa fondato sul buon governo nelle due esperienze vissute nella regione nei tempi andati in antitesi alle scelte ritenute contraddittorie e per certi aspetti arretrate compiute dalla monarchia subalpina in materia. In Toscana si giunse quasi alla mitizzazione dei locali ordinamenti municipali vantati come gli strumenti per la realizzazione di un autogoverno funzionale ed efficiente, del tutto antitetico alla realt  grigia ed uniforme con la quale veniva dipinto polemicamente lo Stato centralizzato di marca napoleonica. Nel Mezzogiorno, infine, la tematica autonomistica, coperta frequentemente da rimembranze neoguelfe di maniera, si intesseva palesemente di richiami alla perfezione degli antichi ordinamenti napoletani esaltati e celebrati, in una sorta di campanilismo legislativo, come i migliori applicati in Italia. Da tali testimonianze, formulate il pi  delle volte se non dai vinti certo dai delusi del Risorgimento, si sarebbe potuto quasi evincere che la legislazione emanata tra il 1859 ed il 1865 avesse incontrato tenacissime resistenze e violentissime opposizioni quasi fosse davvero stata imposta ad un paese da un governo straniero ad esso e quasi

apparisse del tutto estranea alle tradizioni, agli usi del popolo del quale avrebbe addirittura calpestato le esigenze ed ignorato le necessità.

Queste tesi non erano sconosciute alla cultura politica italiana che, dal tempo di Cuoco in poi, era non di rado ricorsa ai canoni dello storicismo giuridico sia per contrastare mutamenti ed innovazioni nel campo del diritto sia per formulare alternative, per lo più di carattere moderato o conservatore, alle scelte effettuate dai gruppi e dalle forze politicamente più avanzate nei periodi rivoluzionari. Ed indubbiamente il periodo dell'unificazione, che si protrasse praticamente per le sue caratteristiche oltre la liberazione di Roma fin quasi alla caduta della Destra, costituì un momento rivoluzionario di tale intensità da non aver riscontro in altre epoche dell'Italia contemporanea. Per questo nel dibattito ideale che l'accompagnò, che è più saggio definire come scontro tra linee politiche opposte piuttosto che con l'evanescente termine di confronto, ruolo eminente ebbe la questione amministrativa risolta dalle forze vincenti con l'accentramento e con la costruzione di quel tipo di apparato statale che i vinti contestavano e deprecavano, sognando o avendo sognato di demolirne la compattezza e l'omogeneità a vantaggio di particolarismi regionali e municipali riecheggianti modelli fondamentalmente conservatori.

Ma leggendo certi scritti di oggi di storici e giuristi, questi ultimi debbo dire talvolta più attardati dei primi di fronte ai mutamenti di tendenze storiografiche, verrebbe quasi fatto di ritenere che il giudizio di estraneità alla tradizione giuridico-istituzionale italiana formulato cent'anni fa dai vinti del Risorgimento a proposito dell'amministrazione civile creata nel 1865 e la condanna, riecheggiante le motivazioni antiunitarie ed autonomistiche di allora, dell'apparato statale centralizzato non vada valutato come testimonianza di uno stato d'animo di quel tempo ma risponda invece ad assoluta verità convalidata dalla ricerca contemporanea.

Viene anche da domandarsi se nella polemica storiografica non abbia operato come forte condizionamento la realtà presente, di un mondo politico ove il concetto stesso di Stato unitario si è venuto attenuando nella visione di un ruolo sempre più autonomo e funzionale di comunità intermedie e di enti locali ed ove l'idea medesima della libertà si è andata connaturando nell'immagine di una partecipazione collettiva non già alle sole scelte dei governanti ma alla stessa gestione del potere anche periferico. Ed allora da questo angolo visuale, le leggi di unificazione ricalcate sul modello napoleonico ed ispirate ai canoni di go-

verno subalpino dell'età di Cavour e di Rattazzi, perché fondate su postulati evidentemente distanti dagli attuali, sembrano a taluno degne di ogni sorta di contestazione e di critica, destinate cioè ad apparire estranee o addirittura imposte da uno straniero ai popoli della penisola, quasi avessero avuto ragione i loro oppositori lombardi, i municipalisti toscani ed anche gli autonomisti napoletani che pur muovevano da premesse ideologiche lontanissime da quelle ispiratrici e condizionanti le tesi politiche del nostro tempo.

Il fatto, poi, che ricorrentemente dall'approvazione della legge comunale e provinciale del 1865 si fosse dibattuto nelle stesse file liberali il tema di una riforma amministrativa e che autorevoli voci di politici si fossero allora levate a discutere sulla rispondenza dell'accentramento e dell'organizzazione della nuova amministrazione civile alle esigenze reali dello Stato, sembra aver dato nuovo e frequente alimento alla polemica storiografica sopra accennata. Se financo coloro che collaborarono alla costruzione dell'apparato statale attribuendogli, od approvando almeno l'attribuzione ad esso, delle note caratteristiche centralizzatrici e negatrici di ogni forma di autonomia, predisposero progetti di modifica (l'esempio più autorevole al riguardo è offerto dai ben noti disegni del Lanza elaborati tra il 1870 ed il 1873), o discussero dell'opportunità del mantenimento delle strutture istituzionali predisposte (la mente corre naturalmente al Ponza di San Martino ed allo Jacini), deve apparire evidente la *culpa in eligendo* compiuta dalla Destra storica nel 1865 con la definitiva adozione di canoni amministrativi franco-napoleonici.

Le tesi espresse un decennio fa da Feliciano Benvenuti che aveva definito straniere le leggi di unificazione perché imposte ad un paese che non le avrebbe volute e che non ne era consapevole, e da Ernesto Ragionieri che aveva affermato riflettere l'ordinamento amministrativo unitario una scelta di classe a tutela di una determinata struttura sociale parrebbero quindi ricevere nuova sollecitazione. Si deve però ribadire che l'abbandono delle iniziative riformatrici nella pratica sterilità dei dibattiti in materia svoltisi negli ultimi anni della Destra costituiscono la più evidente prova, a giudizio dei contemporanei, che il rapporto tra unità ed accentramento amministrativo creato nel 1865 non poteva essere modificato senza distruggere o almeno senza gravemente danneggiare l'equilibrio politico raggiunto col Risorgimento. E ciò è affermato con chiarezza da studiosi del livello di Romeo e di Aquarone. Il primo nel limpido saggio su *I problemi del decen-*

tramento in Italia a metà del secolo XIX ha riaffermato il carattere progressivo dell'accentramento in rapporto alle condizioni della società italiana del tempo che con istituzioni diverse avrebbe visto il conferimento di maggiori poteri alle forze più arretrate in essa presenti. Il secondo, poi, nell'affascinante sintesi *Alla ricerca dell'Italia liberale* ha ribadito come il problema di allora non stava tanto nell'allargamento del grado di partecipazione alla cosa pubblica, quanto invece nella ricerca di ogni mezzo idoneo a garantire la stessa sopravvivenza dello Stato costituzionale unitario.

Questa e non altra resta la ragione essenziale della mancata correzione di linea politica in materia nell'età di Depretis, la cui condotta sui problemi amministrativi, come bene ha messo in rilievo il Rotelli nel saggio su *Governo centrale e governo locale nell'età della Sinistra* non si discostò per nulla da quella dei suoi predecessori della Destra storica. Nomina statale del sindaco, presidenza del prefetto nella Deputazione provinciale restano gli strumenti essenziali di quella tutela statale sugli enti locali stabilita nel 1865 mentre il rifiuto di ogni forma di autonomia regionale viene ribadito reiteratamente dal Depretis anche in antitesi a certe attese, peraltro piuttosto incerte e generiche suscitate dai discorsi di Stradella od anche soltanto vagamente incoraggiate quando espresse da certi suoi compagni di partito negli anni precedenti all'ascesa al potere.

Le reiterate richieste del potenziamento dell'ente provincia, della creazione, sulla falsariga dei vecchi progetti Farini-Minghetti, di consorzi facoltativi regionali a base interprovinciale, le istanze per una eventuale regionalizzazione di taluni settori dell'apparato governativo per decongestionare i sovraccarichi uffici burocratici centrali e per la creazione di una sorta di grandi prefetture da affidarsi a superprefetti od a governatori si susseguono durante gli anni della Sinistra, incontrando però, come bene ha messo in rilievo il Ruffilli nel suo libro su *La questione regionale* (1862-1942), resistenze ed opposizioni praticamente insormontabili. Il rifiuto espresso dal Depretis all'idea di ridurre « l'Italia in pillole », il diniego del Crispi di mettere in pericolo la « costruzione unitaria troppo fragile », il frequente richiamo all'unitarismo tradizionale del mazzinianesimo e del Partito d'Azione, e, se tutto ciò non bastasse, il timore di un giudizio di condanna da parte dei prestigiosi esponenti della vecchia Destra, erano altrettanti fattori dell'opposizione e della resistenza espressa dalla Sinistra ad ogni idea di decentramento e di autonomia territoriale. Ma soprattutto su ciò pesava,

ed è bene non sottovalutarne l'importanza, il disinteresse delle maggiori forze politiche e sociali per il problema, disinteresse riflettente la adesione, o per lo meno la sostanziale acquiescenza del paese per la soluzione centralizzata adottata con l'ordinamento comunale e provinciale del 1865, e di fatto considerata un dato permanente della vita pubblica nazionale.

Si può anzi osservare al riguardo, e non sembra da questo angolo visuale che i pur meritori studi del Fried (*The italian prefects*), del Porro (*Il prefetto e l'amministrazione periferica in Italia*) e del Casula (*I prefetti nell'ordinamento italiano*) lo smentiscano, come nell'opinione pubblica dall'Unità in poi si sia formata una confusione a proposito dell'istituto prefettizio, forse per il peso ed il condizionamento, almeno culturale, esercitato dall'eredità giacobina e rivoluzionaria dei mitici *Commissaires de la République*. Non emergeva, dunque, quella netta distinzione tra l'immagine del prefetto organo dello Stato e rappresentante della legge e, quindi, investito naturalmente della massima autorità amministrativa nella provincia ove esercitava un suo autonomo ruolo secondo una concezione istituzionale delle funzioni burocratiche, e l'opposta visione del prefetto centro di potere locale e necessario punto di riferimento del governo che su di esso faceva assegnamento per la necessaria e perenne difesa dello Stato da ogni pericolo che poteva minacciarlo.

Tale confusione, derivante dal carattere rivoluzionario assunto nella sua genesi dall'ordinamento unitario, pesò considerevolmente condizionando durante l'intera età liberale quello stesso comportamento dei prefetti sul quale sarebbe opportuna un'approfondita ricerca.

Da questo punto di vista, comunque, vi era una convergenza nella interpretazione piuttosto confusa e distorta del ruolo del prefetto, considerato strumento del potere e necessario punto di riferimento per ogni scelta politico-amministrativa riguardante la periferia dello Stato sia dai governanti che dagli stessi governati. Ed anche se gli amministratori più famosi dell'epoca, dal De Gioannis Gianquinto, al Saredo e, più oltre nel tempo, all'Orlando, continuavano ad indicare ai lettori dei loro testi i limiti fissati dalla legge all'ordinamento prefettizio, la realtà, suffragata dalla consapevolezza generale era ben diversa. Il governo, o meglio il partito che lo esprimeva e lo sosteneva, ricorreva al prefetto per avere, grazie alla sua influenza, voti e consensi in provincia, mentre gli abitanti di questa ad esso si rivolgevano per ottenerne aiuti, favori ed appoggi in una visione piuttosto clientelare e paternalistica dell'am-

ministrazione pubblica peraltro caratteristica e tipica di un'epoca ove il notevole da un lato ed il titolare di cariche pubbliche dall'altro avevano ruolo e prestigio immensi.

In tale cornice, quindi, si comprendono i grossi limiti del riformismo depretisiano che, lasciando inalterato il sistema amministrativo con la riforma elettorale del 1882, poneva le premesse perché, sempre sulla base del censo e della capacità, si realizzasse in età crispina quella maggiore partecipazione collettiva alla vita degli enti locali.

Allargamento del suffragio amministrativo, elettività dei sindaci dei comuni maggiori e dei capoluoghi di provincia, scelta popolare dei presidenti delle Deputazioni provinciali ed istituzione delle Giunte provinciali amministrative presiedute dal prefetto per il controllo, e cioè per la vigilanza e la tutela degli enti locali, sono, come è noto, le tante discusse riforme crispine la validità delle quali è stata nel tempo esaltata, prima, contestata, poi, riabilitata e giustificata, infine.

Non è questa naturalmente la sede per riaprire il dibattito su Francesco Crispi uomo di Stato ed amministratore, dopo tutto ciò che in un settantennio e più se ne è scritto e detto. Ci basti, però, rilevare come nelle scelte compiute in materia amministrativa all'epoca dello statista siciliano pesassero due essenziali condizionamenti. In primo luogo, malgrado certe affermazioni contrarie di chi ha voluto soffermarsi su certi frammenti di pubblicisti di modesto peso e di debole spessore intellettuale, la scarsa conoscenza a livello politico della complessa realtà del *selfgovernment* anglosassone, con i suoi meccanismi fondamentali estranei alla nostra tradizione storica ed anzi troppo spesso confusi con forme municipalistiche di origine medievale. In secondo luogo, poi, la pressoché totale mancanza di considerazione per la realtà regionale italiana i confini geografici della quale parevano ai più spesso o inesistenti, si pensi alla tradizionale visione del Mezzogiorno apparso nella sua unitarietà sin dall'età normanna od all'assurdità di una circoscrizione emiliano-romagnola, o, invece, rievocanti le antiche frontiere di quegli Stati preunitari che gli uomini del Risorgimento continuavano a disprezzare ed insieme a temere per certe, sia pur labili, suggestioni nostalgiche di reazionari e di tradizionalisti. Per questo si consolida da allora la visione del ruolo e della funzione della provincia, destinata ad assurgere, per il prestigio che ogni singolo capoluogo esercita sempre sul contado e sui comuni vicini, per la presenza in esso del complesso degli uffici pubblici esplicanti compiti essenziali per la vita degli abitanti e, soprattutto, per il suo inserimento in una tradi-

zione storica risalente assai indietro nel tempo, a fulcro del sistema amministrativo periferico.

Con questa linea di tendenza, seguita alle riforme crispine che nell'insieme avevano perfezionato e rafforzato il sistema posto in essere all'Unificazione, parevano contrastare i tentativi di decentramento concepiti dal di Rudinì, tentativi che, pur variamente valutati, non possono non collocarsi nella linea di un'ideologia politica sostanzialmente conservatrice.

L'idea, infatti, di una struttura poliarticolata e decentrata, opposta a quella della costruzione statale unitaria si era più volte espressa in termini di opposizione al sistema non soltanto per gli istituti e le norme che lo costituivano ma anche, e forse soprattutto, per la sua caratterizzazione liberale tendenzialmente aperta alla democrazia attribuitale da larga parte della classe dirigente che aveva fatto il Risorgimento.

La paura di una possibile derivazione del comunismo dall'accenramento largamente diffusa in certi circoli reazionari, si pensi alle tesi del siciliano Perez espresse nel 1862, le istanze di certi ambienti clericaleggianti formulate soprattutto dopo l'annessione del Veneto nel 1866 in favore di spazi autonomi in una periferia controllata troppo rigidamente da funzionari governativi formati allo spirito liberale e laico del tempo, il desiderio più volte espresso di una maggiore e più diretta partecipazione agli uffici locali da notabili per lo più di estrazione agraria che, specie nel Sud, mal tolleravano il peso delle interferenze ministeriali nella gestione amministrativa, erano altrettanti fattori che premevano per quella revisione conservatrice dell'ordinamento posto in essere nel 1865 e perfezionato dal Crispi.

Le idee del Di Rudinì sui circoli di province, aventi a capo un governatore e sui consorzi obbligatori e permanenti per l'espletamento in sede comunale e provinciale di certe attività pubbliche, ricollegandosi pienamente ad una visione censitaria ed oligarchica della partecipazione politica e del diritto elettorale, andavano ben oltre gli stessi progetti minghettiani del tempo dell'Unità. Rivelavano, infatti, la precisa volontà di offrire alle forze della conservazione più salde basi politiche, spogliando lo Stato di quelle attribuzioni che, se gestite nell'interesse collettivo, avrebbero potuto favorire, come lo stesso Crispi auspicava anche se in termini non sempre coerenti, l'avvento di un regime democratico. Per questo l'idea regionalistica implicita nella visione dei circoli di province era fondamentalmente un'idea conservatrice: infatti i connotati che le regioni avrebbero assunto con l'applicazione di un

simile programma sarebbero sicuramente stati la proiezione degli interessi oligarchici locali su un contesto istituzionale sul quale scarso peso avrebbe avuto l'autorità dello Stato, tendente quasi naturalmente a interpretare gli interessi dell'intera collettività nazionale. Lo stesso progetto di reclutare in sede locale, per l'amministrazione periferica, una serie di funzionari scelti tra i più ricchi contribuenti, sembrava la riprova degli intendimenti nettamente conservatori del Di Rudinì, timoroso, come buona parte della classe dirigente del suo tempo, di ogni avanzamento civile e politico.

Al fallimento delle prospettive conservatrici di fin di secolo, nelle quali da quest'angolo visuale andavano inquadrati anche i tentativi di riforma amministrativa del Di Rudinì, seguì quell'età giolittiana che, dal punto di vista dell'ordinamento comunale e provinciale, rappresentò il completo perfezionamento delle basi poste dalla Destra storica e consolidate dal Crispi. Non fu mutata, infatti, allora, la cornice accentratrice sulla quale si fondava il sistema amministrativo. Pur auspicando la democratizzazione dello Stato e il suo graduale rinnovamento attraverso forme di più ampia partecipazione popolare alla vita delle istituzioni, Giolitti non volle allentare o modificare quell'accentramento che costituiva da un cinquantennio una delle basi essenziali del regime politico dell'Italia liberale. Egli non solo riteneva che la classe dirigente politica e burocratica espressa dalla parte più illuminata della borghesia italiana, da quel settore della società civile che adesso si identificava col suo governo o almeno col sistema di cui questo era l'espressione, non poteva rinunciare al controllo del generale andamento della vita del paese senza provocare conseguenze estremamente gravi per l'esistenza stessa del regime; pensava anche che una scelta decentrata nel campo amministrativo, contraria alla linea di sviluppo dello Stato moderno e in quel momento non auspicata nemmeno dal movimento operaio, avrebbe rappresentato per l'ordinamento un mutamento tanto radicale da apparire del tutto estraneo alla sua tradizione. Così se il suo governo favorì lo sviluppo di istituti e di organi consultivi dell'amministrazione periferica, se incrementò con la municipalizzazione dei servizi essenziali l'attività dei comuni, non abbandonò quella somma di controlli sugli enti locali che caratterizzavano la struttura tradizionale dello Stato liberale, ritenendo che la democratizzazione di questo dovesse conseguirsi sul piano della partecipazione politica dell'intera collettività nazionale alla vita delle istituzioni e su quello del controllo parlamentare sull'amministrazione pubblica, non già su quello dell'autonomia

degli enti minori territoriali assolutamente contraria al suo modo di concepire la cosa pubblica.

E' vero, però, che mai come nel periodo giolittiano il problema delle autonomie e del decentramento è stato tanto dibattuto e che molte autorevoli voci di politici e di giuristi allora si sono levate a richiedere l'istituzione di circoscrizioni regionali variamente concepite, l'abbandono o almeno l'allentamento di quel rigido sistema di controlli per la tutela e la vigilanza sui comuni e sulle province, la modifica delle norme sui poteri prefettizi di intervento e la creazione di uffici amministrativi di ogni tipo per attuare forme di decentramento burocratico così avanzate da apparire quasi politiche. Il peso del cattolicesimo politico in via di organizzazione, il mutarsi di atteggiamento al riguardo di certi gruppi liberali di varia estrazione si univa alla maggiore consapevolezza a livello teorico raggiunta nella cultura pubblicistica, dell'utilità e della funzionalità di meccanismi amministrativi decentrati per uno Stato moderno il cui intervento nella vita economica e sociale cominciava già ad essere notevole. Ed è vero, altresì, che di questo dibattito si ebbero tracce notevoli nelle discussioni parlamentari e nella redazione di certi progetti di legge in materia amministrativa del tempo che, comunque, non è a questo punto il caso di ricordare o di illustrare nei dettagli.

Ci basti, però, sottolineare la drastica opposizione del Giolitti ad ogni mutamento di tendenza ed insieme la persistenza, in larghi settori della classe politica e, soprattutto, in molta parte della pubblica opinione, di una sorta di avversione, più o meno celata, per quel tipo di riforme che potessero alterare le strutture risorgimentali dello Stato.

Ed in questo contesto si deve considerare l'enorme importanza attribuita alla vita degli enti locali da cittadini e da politici. I primi, con la partecipazione sempre crescente alle elezioni amministrative, mostravano di appassionarsi alle scelte dei componenti dei diversi Consigli elettivi mentre i secondi si interessavano a fondo, e non solo per ragioni elettorali o di potere locale, alla vita delle amministrazioni periferiche.

La partecipazione attiva dello stesso Giolitti al Consiglio provinciale di Cuneo sulla quale ha richiamato la nostra attenzione l'infaticabile Mola (*Storia dell'amministrazione provinciale di Cuneo*: 1859-1925) non è stato un fatto isolato: ché Pironti ad Avellino, Zanardelli a Brescia ed altri ancora, prima o assieme allo statista di Dronero offrono la riprova di questo interessamento. Ma ciò è anche la testimo-

nianza del ruolo estremamente crescente avuto dalla provincia nella vita pubblica della vecchia Italia, ruolo accettato ed esaltato allora ed invece troppo spesso dimenticato dagli storici di oggi mossi da altri impulsi.

Qui il discorso finisce, perché la prima guerra mondiale ed il successivo dopoguerra logorano e pongono in crisi lo Stato liberale mentre nuovi problemi e nuove esigenze premono pesantemente su governanti e governati. E col logoramento e la crisi dello Stato nato dal Risorgimento, anche quell'organizzazione amministrativa che pure aveva nel corso del terribile conflitto mantenuto unito il paese, apparve vecchia e superata. Si pose dunque da quel momento alle forze nuove che prorompevano nell'arengo politico con nuovi ideali e nuovi modelli, il problema della sua sostituzione o del suo ammodernamento.

SEZIONE STORICA
PRESIDENTE ERNESTO SESTAN

FÖDERALISMUS UND MINDERHEITEN IM DEUTSCHEN KAISERREICH 1871-1918

di Günter Wollstein

Die Begriffe Föderalismus und Minderheit sind genuin mit den Schwierigkeiten verbunden, die im 19. Jh. lange Zeit die Gründung eines deutschen Nationalstaates hinauszögerten ¹⁾ und die in der Mitte des 20. Jh.s zum wohl endgültigen Scheitern dieses Nationalstaates führten ²⁾. In der Zeit der deutschen Kaiserreiches wurden für eine relativ lange Phase von knapp 50 Jahren eine Form des Föderalismus beibehalten sowie eine Minderheitenpolitik betrieben, die trotz einiger positiven Elemente letztlich einen wesentlichen Bestandteil der Entwicklung darstellten, die das Deutsche Reich in den Untergang und — hiermit verbunden — die übrige Staatenwelt in die Katastrophe zweier Weltkriege führte ³⁾. Um diesen Zusammenhang aufzuzeigen, soll im

¹⁾ Siehe hierzu die Thesen meiner Habilitationsschrift: *Das « Großdeutschland » der Paulskirche, Nationale Ziele in der bürgerlichen Revolution 1848-49*, Düsseldorf 1977, insbesondere S. 307 ff.

²⁾ Zu dem Sachverhalt, daß — ausgehend von grundlegenden Kontinuitäten, dabei aber erst durch konkrete politische Weichenstellungen ermöglicht — Hitler im « Dritten Reich » den Versuch unternahm, den deutschen Nationalstaat zu einem « großgermanischen » Reich und schließlich zur Weltherrschaft zu « führen », dabei aber die Möglichkeiten für die Existenz eines einheitlichen deutschen Nationalstaates mit hoher Wahrscheinlichkeit endgültig verspielte, siehe vor allem die Forschungen von ANDREAS HILLGRUBER; als Einführung ist besonders seine Studie geeignet: *Kontinuität und Diskontinuität in der deutschen Außenpolitik von Bismarck bis Hitler*, zuletzt abgedruckt in ders.: *Großmachtpolitik und Militarismus im 20. Jahrhundert, Drei Beiträge zum Kontinuitätsproblem*, Düsseldorf, 1974. Der rassenideologisch motivierte Anspruch des Nationalsozialismus auf Weltherrschaft, der zu einer völkischen Politik unter Freilegung aller nur denkbaren Kräfte führte, stand in einem mittelbaren Zusammenhang mit der zuvor im Deutschen Reich anzutreffenden föderativen Struktur und Minderheitenpolitik.

³⁾ Zu dieser These siehe vor allem HANS-ULRICH WEHLER: *Krisenherde des Kaiserreichs 1871-1918, Studien zur deutschen Sozial- und Verfassungsgeschichte*, Göttingen, 1970; Wehler zeigt sich in seinen Studien aber in einseitiger Weise davon überzeugt, daß bestimmte Strukturen des Kaiserreichs, so vor allem der Status der Minderheiten, zum Scheitern des deutschen Nationalstaates führen mußten.

folgenden zunächst anhand des mißglückten Versuchs der Reichsgründung 1848-49 und der erfolgreichen Staatsgründung 1870-71 die Problematik sichtbar gemacht werden. Im Anschluß daran ist mittels der mit den Stichworten Posen, Nordschleswig und Elsaß-Lothringen zu kennzeichnenden Konfliktherde die konkrete Entwicklung vor allem der Minderheitenfrage in der Zeit des Kaiserreichs zu beschreiben. Schließlich wird ein kritisches Resümee aus Problemstellung und konkreter Politik einer 50-jährigen Epoche gezogen.

In der Revolution 1848-49, in der die national-deutsche Ideenwelt weitgehend ausformuliert und besonders das deutsche Bürgertum politisch nachhaltig geprägt wurde, stellten Aversionen gegen den Deutschen Bund den Ausgangspunkt fundamentaler Überlegungen dar. Der auf dem Wiener Kongreß 1814-15 geschaffene Fürstenbund galt vor allem deshalb als verabscheuenswert, weil er in der Mitte Europas gleichzeitig die Entfaltung nationalstaatlicher Bestrebungen unterband und ein Machtvakuum konstruierte. Die deutsche Nationalbewegung suchte daher zugleich die Konstituierung eines deutschen Staates und eine Umkehr der machtpolitischen Verhältnisse in Mitteleuropa herbeizuführen. Sie drängte auf die Gründung eines kraftvollen Reiches, das sich gleichermaßen an den Traditionen des Heiligen Römischen Reiches deutscher Nation, an dem machtpolitischen Potential des angestrebten Nationalstaates, das aus den geopolitischen und ethnischen Verhältnissen zu errechnen war, und an den mit dem Namen Friedrich List verbundenen Visionen von den Möglichkeiten Deutschlands im industriellen Zeitalter orientierte ⁴⁾.

Bei den Bestrebungen um einen nationalen Neuansatz und um — wie man sagte — « neue Größe », wurde die Föderalismus- und Minderheitenproblematik in das Kalkül mit einbezogen. Die gewachsene staatliche Vielfalt sollte möglichst erhalten werden, damit die einzelnen « Stämme » sich um so kraftvoller für die Belange des Ganzen einsetzen. Da man — abgesehen von den bekannten Erweiterungen um Schleswig und die preußischen Ostprovinzen — bei der Grenzbestimmung von den Konturen des Deutschen Bundes ausgehen wollte, war man mit dem Sachverhalt konfrontiert, daß der neue, föderativ zu ge-

⁴⁾ Die in *Das Großdeutschland der Paulskirche* referierte Dialektik, derzufolge die in der frühen bürgerlichen deutschen Nationalbewegung handgreiflichen hegemonialen und teil-hegemonialen Tendenzen politischen Intentionen gegenüberstanden, die nicht prinzipiell durch den Willen zur Gewaltanwendung und direkten Herrschaft bestimmt waren, kann hier nur angedeutet werden.

staltende Nationalstaat ethnische Minderheiten auf seinem Territorium umfassen würde. Bis zur Zeit des Völkerfrühlings 1848 zeigte man sich optimistisch, daß hieraus keinerlei Probleme erwachsen würden. Da man ganz auf eine Abkehr vom System des Deutschen Bundes fixiert war, der sich zur Selbsterhaltung immer mehr zum bloßen Repressionssystem pervertiert hatte, nahm man an, daß sich die Völker nach der Beseitigung der Fürstenherrschaft « brüderlich » in eine gleichsam konfliktfreie nationale Zukunft bewegen würden. Als letztes großes Relikt dieser hoffnungsvollen Erwartung ist eine feierliche Minderheitenerklärung der Paulskirche, die folgenden Wortlaut hatte, anzusehen: « Das fortan einige und freie Deutschland ist groß und mächtig genug, um den in seinem Schoße erwachsenen andersredenden Stämmen eifersuchtslos und in vollem Maße gewähren zu können, was Natur und Geschichte ihnen zuspricht! Und niemals soll auf seinem Boden, weder der Slawe, noch der dänisch redende Nordschleswiger, noch der italienisch redende Bewohner Süddeutschlands, noch wer sonst uns angehörige in fremder Zunge spricht, zu klagen haben, daß ihm seine Stammesart verkümmert werde, oder die deutsche Bruderhand sich ihm entziehe, wo es gilt » ⁵⁾.

Diese Deklaration war jedoch schon zur Zeit ihrer Verkündung obsolet, da der reale Versuch der nationalen Staatsgründung eine Fülle neuer Probleme schuf, die den idealistisch-optimistischen Ansatz aus der Zeit des Völkerfrühlings radikal verschütteten. Zwar wurde der Gedanke einer Föderation selbst nicht verändert, doch schon 1848-49 legte man sich darauf fest, daß notfalls mit Gewalt der deutsche Charakter der einzelnen föderativen Teile und deren Bekenntnis zum deutschen Nationalstaat zu erzwingen sei. Das böse Wort vom « Vernichten » des jeweils anderssprachigen Bevölkerungsteils in ethnisch gemischten Gebieten wurde sowohl in der Paulskirche wie in der Berliner Nationalversammlung Preußens kolportiert. Zu dieser Abkehr vom Völkerfrühling, die — wie die weitere Entwicklung des Deutschen Reiches zeigen sollte — endgültig war, hatten mehrere Dinge beigetragen, die hier nur skizziert werden können: Zunächst löste der ambitiöse Charakter der geplanten Reichsgründung sowohl Widerstände der bestehenden Großmächte wie Sorgen in der deutschen Nationalbewegung bezüglich der Möglichkeiten einer Selbsterhaltung

⁵⁾ FRANZ JACOB WIGARD (Hrsg.): *Stenographischer Bericht über die Verhandlungen der deutschen konstituierenden Nationalversammlung zu Frankfurt a.M.*, Bd. 1, Frankfurt, 1848, S. 183 f.

Deutschlands aus; beide Aspekte zusammen führten zu der Überzeugung, daß man sich Großzügigkeit gegenüber den Minderheiten nicht erlauben könne. Sodann kollidierten die deutschen Nationalstaatspläne direkt mit Zielvorstellungen anderer Nationen und weckten antagonistische Kräfte von zuvor kaum vorstellbarem Ausmaß, die statt des erwarteten brüderlichen Zusammenlebens Haß und Unterdrückung produzierten. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, wie die Problemkreise Posen, Nordschleswig und Elsaß-Lothringen 1848-49 vorgeformt wurden.

Eine tiefe Verfeindung, die später zwar mehrmals wieder überlagert wurde, in neuen Krisenzeiten aber gleichsam auf Abruf bereit lag, entstand vor allem in Posen. Was war geschehen? Die polnische Bevölkerung erinnerte sich hier des königlich-preußischen Zurufs von 1815, durch den den Polen die Respektierung ihrer Nationalität zugesagt worden war; sie betrachtete zudem Posen als Kernland eines zu restituierenden Polens und setzte ihre Hoffnungen auf ein liberalgeführtes Deutschland, das als uneigennütziger Bündnispartner die drei Teilungsmächte vertreiben helfen, aber nicht beerben sollte. Auf der anderen Seite sahen die Exponenten der deutschen Nationalbewegung sich in Posen durch die Verbindung mit Preußen in der Rolle der *beati possidentes*, die sich von der starken deutschen Minderheit in Posen nur allzu gern von der ethnischen und strategisch motivierten Notwendigkeit überzeugen ließen, daß der Kern von Posen — zumal vor dem Hintergrund russischer Interventionsdrohungen — dem deutschen Staatsverbände anzugehören habe. In der Folgezeit wußte die polnische Bevölkerung infolgedessen, daß sie von dem vor-nationalen preußischen Staat mehr zu erwarten hatte als von einem deutschen Nationalstaat. Umgekehrt wandte sich die deutsche Nationalbewegung von ihrer bislang favorisierten pro-polnischen Haltung endgültig ab, sah nur noch bisweilen die Chance der Wiedererrichtung eines weit nach Osten verschobenen Polens und ließ sich in konkreten Fragen relativ ungehemmt von nationalistischen oder staatspolitisch motivierten Überlegungen zum Nachteil der polnischen Bevölkerung leiten ⁶⁾).

Anders lagen die Verhältnisse in Nordschleswig, wo eine nationale Grenze zwischen Dänen und Deutschland ungleich leichter zu

⁶⁾ WOLLSTEIN: *Das « Großdeutschland » der Paulskirche*, S. 98 ff.

ziehen und die Interessen der Großmächte nur mittelbar betroffen waren. Doch wurde auch in dieser Frage eine erhebliche und schwer abzutragende Hypothek aufgebaut. So konnte man in Dänemark nur mühsam vom vor-nationalen, Schleswig und Holstein umfassenden dänischen Gesamtstaat Abschied nehmen, während die deutsche Nationalbewegung den kaum zu rechtfertigenden Besitzanspruch auf ganz Schleswig zum Exempel und Kristallisationspunkt der staatlichen Neugründung Deutschlands erhob. Die Lage wurde dadurch zusätzlich kompliziert, daß Preußen als traditionelle Großmacht und gleichzeitig deutsche Partikularmacht die Konflikte um Schleswig zum Aufhänger nahm, um seine staatliche Eigenexistenz zu retten und die national-deutschen Kräfte mit spezifisch preußischen Interessen zu verbinden. Auch das so entstandene Dreiecksverhältnis zwischen national-deutscher, national-dänischer und preußischer Politik in und um Schleswig stellte sich als Konstante heraus, die während der gesamten Zeit des Kaiserreichs Bestand hatte ⁷⁾.

Abermals unterschiedlich verlief die Entwicklung der Elsaß-Lothringen-Frage. Hier wurden 1848-49 deutsche Ansprüche nur indirekt angemeldet. Wollte die deutsche Nationalbewegung sich nicht alle Mächte zugleich zum Feind machen, so mußte die schon bereitgehaltene Rechnung für Frankreich, die dessen Ostgrenze betraf, vorläufig zurückgehalten werden, zumal sich hier anders als in Posen keine lokale national-deutsche Bewegung zusammenfand. In einer auf das Elsaß und Lothringen ausgerichteten Kernstaats- und Magnettheorie wurde jedoch teils mit Blick auf die erwartete baldige Machtentfaltung, teils mit Blick auf die angestrebte attraktive innerstaatliche Ordnung Deutschlands die Erwartung verbreitet, daß der damals im Entstehen befindliche Kernstaat alsbald wie ein Magnet die an der Reichsgründung zunächst noch unbeteiligten deutschsprachigen Nachbarn anziehen und deren Einbindung bewerkstelligen werde. Wie an der deutschen Ostgrenze war somit an der Westgrenze ein fundamentaler Konflikt zur Nachbarnation vorprogrammiert, auch wenn hier im strittigen Gebiet selbst die ethnischen Teile noch nicht emotionalisiert waren ⁸⁾.

Im Zuge der Reichsgründung 1870-71 sorgte Bismarck für eine

⁷⁾ Ebda., S. 23 ff.

⁸⁾ Ebda., S. 323 f.

Verfassung, die — in dieser Beziehung war durchaus eine Analogie zum Deutschen Bund zu sehen — in kunstvoll-artifizieller Weise verschiedene Strukturelemente miteinander verwebte, um dem neuen Staat insgesamt Festigkeit und Bestand zu sichern⁹⁾. Man muß sich daher stets bewußt sein, daß ein einfaches Abgrenzen unitarischer Aspekte von föderativen zugleich immer eine Verengung des Blickfeldes ist. Betrachten wir zum Beispiel den Weg eines Reichsgesetzes, so war hier stets die Zustimmung von dem unitarischen Reichstag und dem föderativen Bundesrat nötig¹⁰⁾. Der Reichstag war zugleich aber ein rein demokratisch-legislatives Organ, während der gouvernemental instruierte Bundesrat stets auch auf die Interessen der durch das Dreiklassenwahlrecht bestimmten Regierung der preußischen Hegemonialmacht Rücksicht zu nehmen hatte, die obendrein durch Personalunion mit der Reichsregierung teilidentisch war. Ein die Frage Föderalismus/Unitarismus betreffendes Problem war daher stets auch ein Verhandlungsgegenstand für die wechselseitig voneinander abhängigen demokratischen bis hin zu den monarchischen Kräften und hatte zumeist, wie das Beispiel Elsaß-Lothringen zeigen wird, auch Auswirkungen auf den hegemonialen Sonderstatus Preußens. Länderpolitik war daher im Kaiserreich fast immer auch Reichspolitik, zumal wenn Preußen, wie in den Minderheitenfragen üblich, mit seiner Sonderstellung tätig wurde.

Unter Berücksichtigung dieser Vorbemerkungen läßt sich sagen, daß im Reich zwischen 1871 und 1918 die Partikularstaaten gegenüber den Minoritäten die Entscheidungen fällten, die Teilstaaten, die durch die Betonung ihres Anteils an der Reichsgründung, durch die starke Stellung des Bundesrates und ihre weitreichende Autonomie in Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung ein Übergewicht besaßen. Doch erwiesen sich im nationalen Zeitalter die unitarischen Kräfte, also vor allem der Reichstag und der Kaiser, als besonders entwicklungsfähig, und die Kompetenzen des Reiches konnten

⁹⁾ Grundlegend zu diesem Bereich ist das Handbuch von ERNST RUDOLF HUBER: *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. III: *Bismarck und das Reich*; Bd. IV: *Struktur und Krisen des Kaiserreichs*, Stuttgart u.a. 1963-1969, obwohl in diesem monumentalen Werk viele Aspekte eine nicht haltbare — zumeist konservativ-apologetische — Interpretation erfahren.

¹⁰⁾ Siehe hierzu ebda., Bd. III, S. 788 ff.; 848 ff. und 860 f.

stetig ausgebaut werden. Standen dem Reich laut Verfassung zunächst im wesentlichen nur die Kompetenzen auf den Gebieten Außenpolitik, Militärwesen, Zoll und Handel, Eisenbahn und Post zu, so griff vor allem der Reichstag durch das Interpellationsrecht in verstärktem Maße auf die Minoritätenpolitik der Länder über. Im Jahre 1908 wurde auch erstmals mit dem Versammlungsrecht eine relevante Frage auf diesem Gebiet durch Reichsgesetz entschieden. Doch bleibt festzuhalten, daß das Gros der vor allem sprach- und schulpolitischen sowie wirtschaftlichen und rechtlichen Maßnahmen in den Territorien mit Minderheiten von den Partikularstaaten geregelt wurde. Eine zentrale Minderheitendeklaration, wie sie zumindest pro forma 1848 noch vorgesehen war, gab es im Deutschen Reich nicht mehr.

Hatte sich somit schon im formalen Sinne die 1848-49 vollzogene Abkehr vom Völkerfrühling als endgültig erwiesen, so zeigte sich — trotz der geschilderten neuen Implikationen für das föderative System in Deutschland — auch die sich in der bürgerlichen Revolution abzeichnende Wende zu einer betont national-deutschen Haltung der Gliedstaaten als beständig. Wenden wir uns hier den konkreten Problemen und unter diesen zunächst Posen zu, so sehen wir, wie die polnischen Repräsentanten gegen die Inkorporierung polnischen Territoriums in den neuen deutschen Nationalstaat protestierten; sie erinnerten sich an den nicht ausgeräumten Interessenkonflikt von 1848-49 und vermuteten zu Recht, daß der königlich preußische Zuruf von 1815 durch die Reichsgründung endgültig entwertet würde¹¹⁾.

Sie knüpften aber zu keiner Zeit mehr an die revolutionären Traditionen der polnischen Aufstände an, konzentrierten sich vielmehr auf die Erhaltung ihrer ethnischen Substanz. Hierbei stützten sie sich vor

¹¹⁾ Zum Problem der polnischen Minderheit im deutschen Kaiserreich siehe neben der älteren immer noch wichtigen Darstellung von FRIEDRICH SCHINKEL: *Polen, Preußen und Deutschland, Die polnische Frage als Problem der preußisch-deutschen Nationalstaatsentwicklung*, Breslau, 1931, die Abhandlungen von OSWALD HAUSER: *Polen und Dänen im Deutschen Reich*, in: Theodor Schieder und Ernst Deuerlein (Hrsg.): *Reichsgründung 1870-71, Tatsachen, Kontroversen, Interpretationen*, Stuttgart, 1970, S. 291 ff. sowie HANS-ULRICH WEHLER: *Von den « Reichsfeinden » zur « Reichskristallnacht »: Polenpolitik im Deutschen Kaiserreich 1871-1918*, in ders.: *Krisenherde des Kaiserreichs*, S. 181 ff. Nicht zu vergessen ist auch die detaillierte Darstellung in HUBERS *Deutscher Verfassungsgeschichte*, Bd. IV, S. 479 ff.

allem auf das jetzt zügig ausgebaute Genossenschaftswesen wie auf die katholische Kirche.

Trotz der noch zu schildernden gegen sie gerichteten Repressionsmaßnahmen und trotz einer starken, allerdings vornehmlich Oberschlesien betreffenden Auswanderungsbewegung in Richtung Ruhrgebiet¹²⁾ gelang ihnen diese Festigung des polnischen Volkstums, weil nicht zuletzt als Reaktion auf die deutschen antipolnischen Maßnahmen der national-polnische Gedanke vom Adel auf das bislang entsprechend der preußischen Staatsstruktur national indifferente Bürgertum und Bauerntum übergriff und dadurch sogar an Durchschlagskraft gewann. Nur andeutungsweise schlug sich dies in den Wahlergebnissen zum Reichstag nieder, wo in Posen regelmäßig von 15 Mandaten 10-12 und in Westpreußen von 13 Mandaten bis zu 6 an polnische Politiker fielen und wo in Oberschlesien erstmals 1903 ein polnischer Kandidat Erfolg hatte. Insgesamt war etwa jeder zehnte Preuße ein Pole, 1870 etwa 2 Millionen, 1910 etwa 3 Millionen.

Initiator, ja darüber hinaus prägende Kraft in den nationaldeutschen, antipolnischen Maßnahmen des Kaiserreichs war Bismarck, obwohl gerade er keineswegs als Nationalist einzustufen war. Ein ähnliches Paradoxon ergab sich in dem Sachverhalt, daß ausgerechnet Preußen mit seiner multinationalen Tradition zum Träger der antipolnischen Politik wurde, während die Polen im national-deutschen Reich einige, wenn auch insgesamt nicht starke Verbündete fanden. Wie war das zu erklären? Bismarck hatte schon im Revolutionsjahr 1848 von Posen und Westpreußen als Preußens « besten Sehnen » gesprochen, die durch eine Restitution Polens durchschnitten würden. Diese Auffassung wiederholte er in einer berühmt-berüchtigten Reichstagsdebatte vom 28./29.1.1886 in verschärfter Form, als er — subjektiv an eine nicht existente Bedrohung durch national-polnische Kräfte glaubend — vom « Kampf ums Dasein » zwischen den Nationen sprach, den königlichen Zuruf von 1815 für « null und nichtig » sowie verwirkt erklärte und sich auf ein staatliches Notrecht berief, um durch die preußische Verfassung auch den Polen verbürgte allgemeine Grundrechte außer Kraft zu setzen¹³⁾. Die Furcht vor einer Resti-

¹²⁾ Siehe hierzu einen weiteren Aufsatz von HANS-ULRICH WEHLER: *Die Polen im Ruhrgebiet bis 1918*, in der genannten Aufsatzsammlung des Autors S. 219 ff.

¹³⁾ Die Reden Bismarcks in *Stenographischer Bericht der Verhandlungen des Preußischen Abgeordnetenhauses 1886*, S. 164 ff. und 206 ff.

tution Polens, ergänzt durch die stete Sorge um den Fortbestand des deutsch-russischen Bündnisses, verband sich mit dem Wunsch Bismarcks, die innenpolitische Kooperation mit den nationalliberalen Kräften im Reich, die in der Tradition der deutschen Nationalbewegung standen, zu erhalten. Sie wurde zudem durch Bismarcks prinzipiell gestörtes Verhältnis zu oppositionellen Kräften, die er allzu leicht als « Reichsfeinde » anzusehen neigte, vergrößert.

Eine ähnliche Mischung von staatspolitischen und nationalen Überlegungen führte die konservative und nationalliberale Mehrheit des durch das Dreiklassenwahlrecht geprägten preußischen Abgeordnetenhauses zur konsequenten Unterstützung der antipolnischen Maßnahmen. Beide Gruppen opferten bei der Hinwendung zu Bismarcks Politik, die den lang ersehnten Erfolg der deutschen Einigung gebracht hatte, ihre prinzipiellen Grundvorstellungen — also sowohl die konservativen wie die liberalen Leitmotive — und gaben sich einer als « realpolitisch » verstandenen nationalen Motivierung ihrer Politik hin. Preußen wurde als eigentlicher Träger der deutschen Einigungsbewegung und als wichtigste Stütze der deutschen Nation gesehen. So konnte ein konservativer preußischer Parteiführer die aus parteipolitischen Überlegungen kaum nachzuvollziehende Maxime aufstellen: « Ich erkenne vollkommen das Recht Deutschlands an, Polen zu germanisieren . . . Die Basis Deutschlands ist ganz unzweifelhaft die nationale Einheit, ja es ist die nationale Einheitlichkeit zweifellos die vornehmste und . . . einzige Grundlage des deutschen Reiches »¹⁴).

Im Gremium des Reichstages, der als deutsche Institution der vernationalen Tradition Preußens fernstand, hatten demgegenüber die Polen die Chance, eine — wenn auch nicht allzu breite und oft halberzige — Gemeinsamkeit mit anderen parteipolitischen Gruppierungen insbesondere mit dem Zentrum, der SPD und den Elsaß-Lothringern, zu erreichen¹⁵). Preußische Maßnahmen gegen die Polen wurden vor

¹⁴) ERNST FREIHERR VON HAMMERSTEIN-LOXTEN in ebda., 1886, S. 1917.

¹⁵) Während eine gewisse Solidarität des Zentrums mit der katholischen polnischen Minderheit, die sich bereits 1848 entwickelt hatte, und der Versuch von Polen und Elsaß-Lothringern, sich wechselseitig zu stützen, sich gleichsam von selbst verstehen, bedarf die Haltung der SPD einer Erläuterung. Hier gab es ein Nebeneinander zwischen dem Bemühen um eine Kooperation mit den weiten sozial schwachen Schichten Posens und anderer gemischtsprachiger Gebiete, und der allzu häufig anzutreffenden Überlegung, daß — da der polnische Adel lange Zeit die Interessen der gesamten polnisch sprechenden Bevölkerung vertrat — der Sozialismus auch ein Mittel zur Eindeutschung des polnischen Proletariats

dem Forum des Reichstages wiederholt angeprangert. Zu nennen ist vor allem ein 1913 erfolgreich eingebrachtes Mißbilligungsvotum gegen das in seinem Unrechtscharakter alle bisherigen Maßnahmen gegen die Polen übertreffende Enteignungsgesetz ¹⁶⁾.

Da die polnische Politik sich mit einer defensiven Grundhaltung begnügte und bei stillschweigender Beibehaltung des Ziels eines unabhängigen Polens faktisch auf die Erhaltung der ethnischen Substanz und autonomer gesellschaftlicher Bereiche konzentrierte, blieb es der deutschen Seiten vorbehalten, die 1848-49 entflammten Feindseligkeiten neu zu entfachen. Bismarcks Verbindung des sogenannten Kulturkampfes mit der Frage der polnischen Minorität und eine gewisse Panikstimmung in national-deutschen Kreisen, die beobachten mußten, wie 1871 erstmals das Deutschtum sich im Osten aufgrund einer westwärts orientierten Binnenwanderung relativ verringerte, führten zu einer diskriminierenden Sprachenpolitik, die 1872 einsetzte und die

sein könne. Diese Ambivalenz führte dazu, daß es keine tiefgreifende Kooperation der SPD mit polnischen Politikern gab und daß bisweilen geäußerte Sympathie-Erklärungen hohl klangen und keine Chance hatten, Basis der konkreten Tagespolitik zu werden. Bezeichnend sind hier vor allem folgende Äußerungen Wilhelm Liebknechts: « Die Sache Polens hatte einst . . . allgemeine Sympathie im deutschen Volke. Die Wiederherstellung Polens war seit den dreißiger Jahren bis nach 1848 gewissermaßen ein Glaubensartikel der deutschen Demokratie. Jetzt ist es anders geworden und ich kann mich nicht enthalten zu sagen, daß an dieser Anschauung wesentlich die Haltung der Polen selbst schuld ist. Was mich persönlich angeht, so stehe ich auf dem Standpunkt von damals ». Siehe ebda., 1884, S. 422.

¹⁶⁾ Dieses Mißbilligungsvotum (die Zulassung der Enteignung polnischer Grundbesitzer für die Zwecke der preußischen Ansiedlungskommission durch den Herrn Reichskanzler entspricht nicht der Auffassung des Reichstages), das mit 213 Ja-Stimmen (Zentrum, Sozialdemokraten, Polen, Elsaß-Lothringer, Welfen) gegen 97 Nein-Stimmen (Konservative, Freikonservative, Nationalliberale) bei 43 Enthaltungen (Fortschrittliche Volkspartei) angenommen wurde, hatte grundlegende Bedeutung. Es konnte zusammen mit dem nur zehn Monate später erfolgenden Mißtrauensvotum in der Zabernaffäre, die noch zu nennen sein wird, auf zweierlei Art und Weise gedeutet werden. Entweder man betonte, daß die Bekundungen des Reichstages keine unmittelbaren Folgen hatten, da die Regierung dem Parlament nicht verantwortlich war, und schloß daraus, daß die Lage der Minderheiten im Reich hoffnungslos war. Oder aber man erwartete eine fortschreitende Parlamentarisierung des Reiches auch ohne das Eintreten des Ersten Weltkrieges und wertete folglich die Äußerungen des Parlaments als Fingerzeig, daß in Zukunft im Deutschen Reich — eine entsprechende kontinuierliche Entwicklung vorausgesetzt — mit einer besseren Minderheitenpolitik zu rechnen war.

zur Einführung des Deutschen als Unterrichtssprache mit Ausnahme des Religionsunterrichts in den Volksschulen, zur Festsetzung des Deutschen als alleiniger Sprache in Ämtern und Körperschaften und im Zusammenhang hiermit zur Inhaftierung von fast 100 Geistlichen einschließlich der Spitze des polnischen Episkopats führte. Noch in den Jahren 1906-07 führte der Versuch, auch den bislang katholisch erteilten Religionsunterricht zu verbieten, zu verbreiteten Schulstreiks und neuerlichen staatlichen Repressionsmaßnahmen.

Der Versuch, der nationalen Relation in Posen durch eine Massenausweisung polnischer Staatsangehöriger, die aus dem russischen oder österreichischen Staat stammten, in den Jahren 1885-86 zu begegnen, schuf neues böses Blut, zumal sich durch den weiteren Einstrom von willkommenen polnischen Saisonarbeitern die Tat als gleichermaßen grausam und sinnlos erwies. Zeit 1886 wurde — gleichfalls vergeblich — mit Hilfe eines Ansiedlungsgesetzes, für das schließlich über eine Milliarde Goldmark ausgegeben wurde, versucht, eine neue deutsche Ostkolonisation in Gang zu bringen. Hatten hier die Polen sogleich mit der Gründung eigener nationaler Banken und Genossenschaften gekontert, so wurde die Polarisierung der Bevölkerungsgruppen durch das schon erwähnte Enteignungsgesetz weiter vorangetrieben.

Diese Entwicklung gewann eine zusätzliche Akzentsetzung, als der 1894 nach einer Huldigungsfahrt zu Bismarck gegründete Deutsche Ostmarken-Verein als chauvinistisch-völkisches Gremium sein unheilvolles Wirken begann und sein völkerverhetzendes Gedankengut in das Umfeld des Rechtsradikalismus in Deutschland einbrachte. Obwohl manche Gesetze in der Praxis viel weniger einschneidend gehandhabt wurden als ihr Wortlaut vermuten ließ, und obwohl die wirtschaftliche und soziale Stellung der Polen wenig eingeengt war und ein relativ hohes Niveau hatte, war schließlich die Vergiftung der Beziehungen zwischen den ethnischen Gruppen in Posen, ja zwischen Deutschen und Polen generell, als Folge der skizzierten nationalen Maßnahmen in den Ostprovinzen so stark, daß sie weit über das Ende des Kaiserreichs hinaus Bestand hatte, sich zum Beispiel 1939 erneut zeigte, als es Hitler ungehindert gelang, den Weltkrieg gegen Polen als erstem Feind zu eröffnen ¹⁷⁾).

¹⁷⁾ Es war bezeichnend, daß die in der Wehrmacht 1938 festzustellenden Pläne, dem nationalsozialistischen Regime in seinen auf einen Krieg hin treibenden Tendenzen Widerstand entgegenzusetzen, sich 1939, als die deutschen

Mancherlei Parallelen zur Polenpolitik zeigte die Behandlung der Dänen, obwohl in Schleswig seit der Annexionspolitik des Jahres 1866 das schon erwähnte Dreiecksverhältnis zwischen Nordschleswigern, Deutschen und Preußen erneuert worden war¹⁸⁾. Schleswig-Holstein war nämlich bei seiner Trennung vom dänischen Gesamtstaat mit dem Ende seines staatlichen Sonderlebens, insbesondere mit der Einführung des preußischen Militärsystems zwangsbeglückt worden. Obwohl in der nunmehrigen preußischen Provinz, die eine große soziale Homogenität aufwies und deren relativ kleine dänische Minorität nie mehr als 150.000 Menschen zählte, ein Zusammenrücken der Nationalitäten analog zur gemeinsamen historischen Vergangenheit nahelag, wuchsen auch hier die Differenzen. Die Entfremdung zwischen den nationalen Bevölkerungsteilen nahm trotz einiger Schwankungen zu, ohne jedoch auch nur annähernd das Ausmaß der in Posen anzutreffenden Aversionen anzunehmen.

Den Hauptgrund hierfür stellte zunächst die Nichteinhaltung der 1866 den Dänen versprochenen Grenzkorrektur im Norden entsprechend den ethnischen Verhältnissen dar, die vor allem an dem beiderseitigen Anspruch auf Flensburg scheiterte. Es folgten jahrzehntelange Querelen um eine unglückliche Optionsregelung, die im formalen Sinne erst 1907 ihren Abschluß fanden, nachdem es zuvor insbesondere wiederholt zur Massenflucht dänischer Jugendlicher vor dem preußischen Kommiß und in deren Gefolge zu preußischen Zwangsausweisungen von deren Angehörigen gekommen war. Auch Sprachverfügungen, zunächst moderater als in Posen, ab 1888 aber auch das Dänische auf den Religionsunterricht zurückdrängend, hatten eine verhängnisvolle Wirkung. Eine national-deutsche Ansiedlungspolitik scheiterte demgegenüber schon in frühesten Ansätzen.

In Anlehnung an Dänemark, das 1907 sogar die deutsch-dänische Grenze gleichsam « anerkannte », schwenkten die politischen Vertreter der dänischen Minderheit zwar immer mehr von einer harten Obstruktionspolitik zu einer zumindest als mittelfristig anzusehenden

Expansionstendenzen statt gegen die Tschechoslowakei gegen Polen gerichtet waren, nicht erneut ausbreiten konnten. Die Stoßrichtung gegen Polen war zu populär.

¹⁸⁾ Zum Problem Schleswig siehe neben den im Anm. 11 gemachten Angaben OTTO BRANDT: *Geschichte Schleswig-Holsteins, Ein Grundriss*, 7. Auflage überarbeitet und erweitert von Wilhelm Klüver, Mit Beiträgen von Herbert Jankuhn, Kiel, 1976, S. 268 ff.

Politik des Sicheinfügens in Deutschland, organisierten und ordneten jedoch gleichzeitig ihre nationalen Interessen umfassend durch die Ausnutzung aller Rechte in politischen Gremien, angefangen vom Reichstag bis hin zu den Gemeindeverwaltungen, wobei der Kooperation mit den in Schleswig-Holstein besonders starken Sozialdemokraten eine große Bedeutung zufiel, des weiteren aber auch durch ein überaus aktives Vereinswesen, dessen Spitze der « Wählerverein », der « Verein zur Erhaltung der dänischen Sprache » und der « Nord-schleswigsche Schulverein » darstellten. Insgesamt führte die Entwicklung in Schleswig-Holstein dazu, daß eine Problematik, in der sich eine modellhafte Lösung eines nationalen Nebeneinanders geradezu anbot, nicht bewältigt wurde. Aufgrund der historisch gewachsenen Implikationen und der bei vielen Schwankungen insgesamt inakzeptablen preußisch-deutschen Politik entwickelten sich Spannungen, die lange Zeit unauflöslich schienen und die selbst nach dem Zweiten Weltkrieg nochmals einen nationalen Konflikt auslösen könnten¹⁹⁾.

Die Verhältnisse im Reichsland Elsaß-Lothringen lassen sich mit denen in Nordschleswig oder in den Ostprovinzen nur schwer vergleichen²⁰⁾. Vor allem stand hier nicht die ethnische Frage im Mittelpunkt, ja das Reichsland war gerade wegen seiner sprachnational-kulturellen Struktur für Deutschland reklamiert worden, wenn auch die Eingliederung — wie eine jüngst zu beobachtende wissenschaftliche Kontroverse zeigt²¹⁾ — von Bismarck vornehmlich aus sicher-

¹⁹⁾ In Umkehrung revisionistischer deutscher Bestrebungen, die nach einer von einer Volksabstimmung begleiteten Grenzkorrektur nach dem Ersten Weltkrieg vor allem auf das als « schiefes Viereck » bezeichnete Territorium zwischen Tondern, Lügumkloster, Gjenner Bucht und Gravenstein mit seinem starken deutschen Einschlag abzielten, kam es im Anschluß an den Zweiten Weltkrieg infolge der vorangegangenen nachhaltigen Diskreditierung nationaler deutscher Politik und infolge einer bitteren wirtschaftlichen Notlage im bei Deutschland verbliebenen Teil Schleswigs zu einer Anschlußbewegung an Dänemark, die erst mit Gründung der Bundesrepublik Deutschland ihre Kraft verlor.

²⁰⁾ Zum Problem Elsaß-Lothringen siehe HUBER: *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Bd. IV, S. 437 ff., HANS-ULRICH-WEHLER: *Unfähig zur Verfassungsreform: Das « Reichsland » Elsaß-Lothringen von 1870 bis 1918*, in ders.: *Krisenherde des Kaiserreiches*, S. 17 ff. und MANFRED RAUH: *Die Parlamentarisierung des Deutschen Reiches - Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien*, Bd. 60, Düsseldorf, 1977, S. 203 ff.

²¹⁾ Zu dieser Kontroverse, die vor allem von Walter Lipgens, Lothar Gall und Eberhard Kolb geführt wurde und nach den Leitmotiven und der treibenden Kraft bei der Annexion fragte, siehe ANDREAS HILLGRUBER: *Bismarcks*

heitspolitisch-strategischen Gründen vollzogen wurde. Die Lage des um 11-12% schwankenden französischsprachigen Bevölkerungsteils wurde trotz zeitweiliger Reibungen vor allem durch günstige lokale Ausnahmeregelungen insgesamt so befriedigend gelöst, daß auch die zahlreichen Kritiker der deutschen Reichsland-Politik hier keinen Anstoß nahmen. Als Minderheit im Reich müssen die Elsaß-Lothringer hingegen deshalb angesehen werden, weil sie sich nicht zu dem großdeutschen, 1848-49 kolportierten und 1870-71 nur zum Teil realisierten Traum von einem alle deutschsprachigen « Stämme » umfassenden Reich bekannten und ihre pro-französische Haltung nie ganz aufgaben.

Sprechend in diesem Sinne war das Ergebnis einer dem deutsch-französischen Krieg folgenden Optionsregelung: Von den gut 1,5 Millionen Einwohnern des Reichslandes optierte 1/10 für Frankreich, von denen wiederum 1/3 auswanderte. Doch auch vor und nach diesem Options-Prozeß wanderten Elsaß-Lothringer aus, so daß insgesamt 500.000 Einwohner nach Frankreich überwechselten. Als schließlich im Jahre 1918 die Rückgliederung nach Frankreich vorgenommen wurde, stieß diese im Reichsland auf überwiegende Zustimmung.

Dieses Beharren auf der Ablehnung der Annexion von 1870-71, die zugleich auch eine grundlegende, den Divergenzen im Osten in ihrer Tragweite durchaus entsprechende außenpolitische Belastung des Deutschen Reichs darstellte, war nur zum geringen Teil als Prinzipientreue dem staatsnationalen Gedanken gegenüber zu verstehen, resultierte vielmehr aus der konkreten Behandlung des Reichslandes durch das Deutsche Reich, die regelmäßig immer wieder vorhandene Ansätze zu einer dauerhaften Integration verschüttete. 1871 konnte die Angliederung als nicht gleichberechtigter Bundesstaat, ja sogar die eingeführte parlamentarisch kontrollierte Diktaturgesetzgebung durch den Kaiser, noch akzeptabel erscheinen, doch hinderte neben der Optantenfrage eine bis 1902 beibehaltene, völlig unnötige und Reichsland-spezifische Ausnahmestandsregelung einen frühen Abbau der allenthalben anzutreffenden Protestbewegung gegen die Annexion. Als die Bewohner des Reichslandes 1874 zu deutschen Staatsbürgern wurden, das Reichstagswahlrecht erhielten, der normalen Reichsge-

Außenpolitik, Rombach Hochschul Paperback Bd. 46, Freiburg, 1972, S. 112 ff. sowie den knappen Überblick von demselben Verfasser in: *Otto von Bismarck, Gründer der europäischen Großmacht Deutsches Reich - Persönlichkeit und Geschichte*, Bd. 101/2, Göttingen u.a., 1978, S. 65 ff.

setzung durch Reichstag und Bundesrat unterstellt wurden und auch eine in Zusammensetzung und nach ihren Befugnissen allerdings noch unbefriedigende Landesvertretung erhielten, brüskierte Reichskanzler Bismarck die neuen Reichsbürger mit seiner « Glacisrede »: « Nicht für Elsaß-Lothringen », so führte er aus, « haben unsere Krieger ihr Blut vergossen, sondern für das Deutsche Reich, für seine Einheit, den Schutz seiner Grenzen. Wir haben diese Länder an uns genommen, . . . damit wir ein Glacis haben, auf dem wir uns wehren können . . . »²²⁾).

Als 1877-79 der Weg des Reichslandes von einem Bundesterritorium unter Sonderrecht zu einem Bundesstaat wie die übrigen Bundesstaaten auch durch die Einsetzung eines in Straßburg residierenden Statthalters und eine weitreichende Kompetenzerweiterung des Landesausschusses weiter beschritten wurde, hinderten grundlegende Einschränkungen der Gleichberechtigung des Reichslandes im Vergleich zu den übrigen Staaten des Reichs einen deutsch-elsaß/lothringischen Ausgleich. Zunächst erhielt das Reichsland keinen eigenen Landesherrn. Sodann blieb die Anomalie bestehen, daß der Bundesrat an der Landesgesetzgebung beteiligt wurde, ja daß aus Mißtrauen vor den Landesgremien sogar die Möglichkeit einer Landeslegislative durch den Reichstag, ja auch durch den Kaiser bestehen blieb. Schließlich wurde das Reichsland auch an der Mitwirkung der Bildung des Reichswillens gehindert, da es keine ordentliche Mitgliedschaft im Bundesrat erhielt.

Spätestens hier wurde deutlich, daß es nicht nur eine Wechselbeziehung vom Warten auf eine totale « Reichstreue » des Reichslandes in der Berliner Zentrale und steter Verbitterung wegen der Behandlung als Deutsche zweiter Klasse in Elsaß-Lothringen gab, die einen Ausgleich blockierte, daß es vielmehr auch substantielle strukturelle Schwierigkeiten bei der Integration des Landes gab. Eine solche Integration mußte nämlich das kunstvoll-komplizierte konstitutionelle innere Staatsgefüge des Reiches erheblich verändern. Als Beispiele seien nur genannt, daß die Gewährung des gleichen Wahlrechts in Elsaß-Lothringen den Kampf in Preußen gegen das Dreiklassenwahlrecht beflügeln mußte, und daß die Verleihung von Bundesratsstimmen an das Reichsland durch die Abhängigkeit des Statthalters von

²²⁾ *Stenographischer Bericht der Verhandlungen des Deutschen Reichstags*, Bd. 34 (1874), S. 393 ff.

dem Kaiser der Partikularmacht Preußen zugute kommen mußte. Es erwies sich also, daß das Reichsland trotz der ihm vielfach zugedachten Funktion als unitarischer Klammer für das Reich auch für dessen föderativen Charakter durchaus nicht belanglos war.

Nach einigen Wenden in der Entwicklung, die durch eine krisenhafte Zuspitzung 1887 im Kontext der Boulangerkrise einerseits, durch die Zunahme von leitenden autochthonen Verwaltungsbeamten im Reichsland und das Eindringen der spezifisch deutschen Parteienstruktur in das vormals separatistisch ausgerichtete Elsaß-Lothringen andererseits gekennzeichnet war, mußte die 1911 nach langen Auseinandersetzungen in Berlin dem Reichsland zugestandene Verfassungsreform zeigen, ob die fast vollständige Abschaffung der den Status von 1877-79 stark bestimmenden Diskriminierung noch zu einem Ausgleich führen konnte oder ob die Animositäten bereits perpetuiert waren.

Die Antwort auf diese Frage fällt schwer, da mit der Zabern-Affäre von 1912, in der deutsche Militärs ihre Distanz gegenüber dem Reichsland durch ebenso brutale wie rechtlich haltlose Übergriffe bekundeten, das soeben verbesserte Klima sich wieder schlagartig verschlechterte²³⁾. Als die Soldaten durch ihre Befehlshaber gedeckt wurden, der Kronprinz die Elsässer als « Eingeborene » bezeichnete, an denen ein Exempel statuiert werden müsse und der Berliner Polizeipräsident mit Blick auf Zabern das Wort « Feindesland » in den Mund nahm, kam es zu einer kaum noch zu übertreffenden Polarität zwischen dem Reich und seinem Reichsland. Doch ist hier zu beachten, daß die Zabernaffäre auch einen innerdeutschen Sturm der Entrüstung auslöste. In einer Pressekampagne, die nur der Daily-Telegraph-Affäre vergleichbar war, wurden die Militärverfassung des Reiches und der in Deutschland zu beobachtende Militarismus einer fundamentalen Kritik unterzogen. Im Reichstag folgte ein nicht zu überhörendes Mißbilligungsvotum, bei dem 293 Parlamentarier bei 54 Gegenstimmen das ungesetzliche Verhalten des Militärs verdammt-

²³⁾ Siehe hierzu auch HANS-ULRICH WEHLER: *Symbol des halbabsolutistischen Herrschaftssystems: Der Fall Zabern von 1914 als Verfassungskrise des Wilhelminischen Kaiserreichs*, in ders.: *Krisenherde des Kaiserreichs*, S. 65 ff. und HUBER: *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Bd. IV, S. 581 ff., der deutlich macht, wie Wehleres « übersieht », daß das Militär sich mit seinem Anspruch auf Möglichkeiten zum Einsatz der Militärgewalt bei inneren Unruhen ohne zivile Anweisung nicht durchsetzen konnte.

ten und damit auch ihre Position gegenüber einem Heer durchscheinen ließen, das nicht in den bürgerlichen Staat integriert war ²⁴⁾.

Die wissenschaftliche Kontroverse, ob Zabern im Zusammenhang mit der Verfassungsreform von 1911 nun als Beweis des Scheiterns aller Ausgleichsbemühungen oder aber als — wenn auch zum Teil verdeckter — Impuls zur effektiven Integration des Reichslandes in den deutschen Nationalstaat anzusehen war, ist nicht abgeschlossen, scheint auch kaum beizulegen zu sein, da mit dem Kriegsende die Entwicklung abrupt endete ²⁵⁾. Fest steht jedoch, daß das von Bismarck angelegte komplizierte strukturelle Verfassungsgeflecht bis zum Ende des Kaiserreiches insofern Bestand hatte, als die wechselseitige Abhängigkeit der verschiedenen, und damit auch der föderativen und unitarischen Elemente Bestand hatte, auch wenn viele Einzelheiten sich rasch weiterentwickelt hatten.

Faßt man die Ergebnisse der Untersuchung über Föderalismus und Minderheiten ²⁶⁾ im deutschen Kaiserreich zusammen, so bleibt

²⁴⁾ Vgl. hierzu Anm. 16. In dem Zabern betreffenden Mißtrauensvotum vom 4.12.1913 wurde die Regierung und insbesondere der direkt angesprochene Reichskanzler Theobald von Bethmann-Hollweg nur noch von den beiden konservativen Fraktionen unterstützt.

²⁵⁾ Der These von Wehler von der «Unfähigkeit» des deutschen Kaiserreiches zur Verfassungsreform und der «Zwangsläufigkeit» der Verbindung der «Reichslandpolitik mit ihren Mängeln und Schwächen» (siehe: *Das «Reichsland» Elsaß-Lothringen*, S. 17 und 63) widerspricht RAUH mit seiner *Analyse der Verfassungsreform von 1911*, die «eine beträchtliche Machtsteigerung des reformerischen Parlamentsflügels» ausgedrückt habe (*Parlamentarisierung des Deutschen Reiches*, S. 236). Rauh verfällt bei seiner abgewogenen Darstellung nicht dem Fehler, die historisch im deutschsprachigen Raum gewachsene Problematik von Föderalismus und Minderheiten aufgrund ihrer langen Tradition allzu deskriptiv-unkritisch zu behandeln, wie es noch die im übrigen wichtige Forschungsarbeit von ERNST DEUERLEIN tut: *Föderalismus, die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips*, München, 1972, insbesondere S. 1162ff. Als Beispiel für die Sicht Deuerleins sei seine These genannt: «Mit der Schaffung des monarchischen Bundesstaates tat Bismarck den Kunstgriff, der notwendig war, um Tradition und Fortschritt, dynastische Überlieferungen und parlamentarische Zukunftserwartungen miteinander zu verbinden. Nur vor dem Hintergrund der geschichtlichen Gegebenheiten in Deutschland und der verfassungsrechtlichen Erfahrungen in den ersten zwei Dritteln des 19. Jahrhunderts ist der von Bismarck geschaffene deutsche Bundesstaat, die politische Ordnung des deutschen Volkes von 1867 bzw. 1870-71 bis 1945, zu verstehen. (S. 134 f.).

²⁶⁾ Von den ethnischen Minderheiten im Deutschen Reich konnten hier nur die politisch relevanten Gruppen behandelt werden. Läßt man einmal den Son-

festzuhalten, daß die während des ganzen behandelten Zeitraumes unangetastete föderative Struktur des Reiches nicht zur Folge hatte, daß sich die nationalen Konflikte um Minderheiten verringerten. Im Gegenteil; die 1848-49 vorgenommene und 1870-71 erneuerte Weichenstellung, als das föderative System gleichsam « germanisiert » wurde, konnte nicht mehr korrigiert werden. Es war sogar zu beobachten, daß vor allem der Partikularstaat Preußen ungeachtet seiner starken dynastischen Traditionen eine Hauptrolle auf dem Feld nationalistischer Politik spielte. Der Versuch Bismarcks, in Kenntnis der exponierten Lage Deutschlands die dynastischen mit den nationalen Kräften kunstvoll aneinanderzukoppeln und damit in ihrer Bewegungsfreiheit und ihren Entfaltungsmöglichkeiten einzuengen, scheiterte in einem von nationalen Überlegungen weitgehend geprägten Zeitalter. So ließen sich die traditionell dynastischen Kräfte in der Minderheitenpolitik zwar von staatspolitischen Erwägungen leiten, bezogen aber in erheblichem Maße nationale Argumente in ihre Überlegungen ein. Sie gingen, statt sich wechselseitig mit den traditionell nationalliberalen Kräften zu blockieren, zudem gerade mit diesen Gruppierungen, denen längst aus als « realpolitisch » deklarierten Gründen das Gespür für die Belange anderer Nationen verkümmert war, eine unheilvolle Allianz ein. Die geschilderten Spannungen mit den Polen, den Dänen und den Elsaß-Lothringern, ja darüber hinaus mit den Franzosen insgesamt, waren die Folge. Sie vermengten sich mit anderem brisanten Material aus dem Arsenal des auch als die Phase des Hochimperia-

derfall einer « staatsnationalen » Minderheit im Falle der Elsaß-Lothringer außen Acht, so ergibt eine ethnische Aufstellung für das Jahr 1910, daß zum damaligen Zeitpunkt im Deutschen Reich eine zu 92,5 Prozent deutschsprachige Bevölkerung lebte. Des weiteren umfaßte das Deutsche Reich:

3.501.000	Polen
212.000	Franzosen
204.000	Masuren
142.000	Dänen
112.000	Holländer
109.000	Kaschuben
107.000	Tschechen
94.000	Litauer
88.000	Wenden
38.000	Italiener
24.000	Friesen
68.000	andere.

lismus bekannten Zeitalters ²⁷⁾ zu einem gefährlichen Sprengsatz, der — ganz entgegen allen Intentionen des Reichsgründers — im Kaiserreich gelagert war.

(testo italiano)

I concetti di « federalismo » e di « minoranza » sono chiaramente collegati con le difficoltà che nel XIX secolo ostacolarono a lungo la formazione di uno stato nazionale tedesco ¹⁾ e che, a metà del XX secolo, portarono allo sfacelo definitivo di tale stato nazionale ²⁾.

Nell'epoca dell'Impero tedesco, per una fase relativamente lunga di quasi 50 anni, venne mantenuta una certa forma di federalismo e venne anche seguita una politica delle minoranze di un certo tipo; tali cioè che, malgrado alcuni elementi positivi, in ultima analisi, costi-

²⁷⁾ Zu diesem brisanten Material gehörte in Deutschland vor allem die soziale Struktur, in der erhebliche Elemente aus der ständisch-feudalistischen Epoche noch fortbestanden, während zugleich Entwicklungsmöglichkeiten hin zu einer modernen Industriegesellschaft, etwa die politische Integration der Arbeiter in den Staat, weitgehend blockiert waren. Des weiteren war das Nebeneinander von dem militärischen und dem zivilen Bereich im kaiserlichen Deutschland, das nur durch den Monarchen selbst überbrückt werden konnte, ein ständiger Konfliktherd. Diese strukturellen Probleme gewannen durch außenpolitische Probleme, die keineswegs eine Erfindung von « sozialimperialistischen » Politikern waren, ein zusätzliches Gewicht.

¹⁾ Vedasi a questo proposito le annotazioni presentate per la mia tesi di abilitazione: *Das « Großdeutschland » der Paulskirche, Nationale Ziele in der bürgerlichen Revolution 1848-49*, Düsseldorf, 1978, in particolare pag. 307 e segg.

²⁾ Circa il fatto che, partendo da una continuità di fondo, ma nello stesso tempo reso possibile solamente mediante concrete manovre politiche, Hitler nel « Terzo Reich » intraprese il tentativo di portare lo Stato nazionale tedesco ad impero pangermanico ed alla fine a potenza mondiale, ma in tale tentativo, molto probabilmente, egli si giocò le possibilità di esistenza di uno Stato tedesco unitario e nazionale, vedansi soprattutto le ricerche di ANDREAS HILLCRUBER. Il suo studio è particolarmente adatto come introduzione: continuità e discontinuità nella politica estera da Bismarck fino ad Hitler, recentemente stampato in: *Großmachtpolitik und Militarismus im 20. Jahrhundert, Drei Beiträge zum Kontinuitätsproblem*, Düsseldorf, 1974. La pretesa del nazional-socialismo di diventare potenza mondiale, motivata ideologicamente in senso razzistico, che portò ad una politica popolare con risveglio di tutte le forze pensabili, era in diretta correlazione con la struttura federativa e con la politica delle minoranze prima riscontrabile nell'Impero tedesco.

tuirono un momento sostanziale del decorso evolutivo che trascinò l'Impero tedesco al crollo e, nel medesimo contesto, gli altri stati del mondo nella catastrofe della seconda guerra mondiale³). Per evidenziare questa connessione si deve innanzitutto far risaltare la problematica facendo riferimento al fallito tentativo di fondazione dell'Impero nel 1848-49 nonché alla riuscita costituzione del 1870-71. In relazione a ciò va descritta la concreta evoluzione soprattutto del problema delle minoranze all'epoca dell'Impero, con particolare riguardo ai focolai di conflitto, da contraddistinguere con i nomi Posnanian, Nord-schleswig, Alsazia-Lorena. Vengono tracciate quindi delle considerazioni conclusive circa il modo di affrontare i problemi nonché circa la politica concretamente seguita in un'epoca di 50 anni.

In occasione della rivoluzione 1848-49, momento di solenne proclamazione dell'idea tedesco-nazionale, ma soprattutto della formazione in senso politico della borghesia tedesca, il senso di avversione contro la Confederazione costituì la matrice delle principali riflessioni. L'Alleanza dei Principi costituita in occasione del Congresso di Vienna 1814-15, assumeva una connotazione negativa soprattutto per il fatto che ostacolava l'espressione di aspirazioni nazionali e nel contempo provocava un vuoto di potere nell'area mitteleuropea. Il movimento nazionale tedesco perseguì quindi immediatamente la costituzione di uno Stato nazionale tedesco con conseguente mutamento dei rapporti di potere politico nell'Europa centrale. Esso caldeggiò la fondazione di un impero potente, la cui strutturazione si orientasse in ugual misura alle tradizioni del Sacro Romano Impero della Nazione Tedesca, al potenziale di potere politico del perseguito stato nazionale, calcolato dai rapporti geo-politici ed etnici, e alle visioni collegate con il nome di Federico List, delle possibilità della Germania nell'era industriale⁴).

³) In merito a tale tesi, vedasi soprattutto HANS ULRICH WEHLER: *Krisenherde des Kaiserreichs 1871-1918, Studien zur deutschen Sozial- und Verfassungsgeschichte*, Göttingen, 1970. Nei suoi studi Wehler si dimostra però unilateralmente convinto del fatto che determinate strutture dell'Impero, soprattutto lo status delle minoranze, dovettero portare al fallimento dello Stato nazionale tedesco.

⁴) La dialettica riferita in *Das « Großdeutschland » der Paulskirche*, in conseguenza della quale le tendenze egemoniche o quasi egemoniche evidenti nel precedente movimento nazionalistico tedesco-borghese, si contrapponevano ad intenzioni politiche che non erano principalmente determinate dalla volontà di ricorrere alla violenza o di dominio diretto, può qui solo essere accennata.

Negli sforzi tendenti all'apertura di una nuova epoca « nazionale » nonché — come fu definita — alla realizzazione di una nuova « dimensione » si tenne conto anche dei problemi del federalismo e delle minoranze. La costituita molteplicità di stati doveva possibilmente essere mantenuta, onde consentire che i singoli « ceppi » si adoperassero con maggiore impegno per gli interessi dell'entità globale. Poiché — a prescindere dalle note espansioni per acquisire lo Schleswig e le Province orientali della Prussia —, nella determinazione dei confini si voleva tener conto della linea di contorno della Confederazione tedesca, ci si doveva confrontare con la circostanza di fatto che il nuovo stato nazionale, da strutturare in senso federativo, doveva comprendere nel suo territorio delle minoranze etniche. Fino all'epoca dei movimenti popolari della primavera 1848 ci si dimostrò ottimisticamente convinti che da tale circostanza non sarebbero sorti problemi di sorta. Essendo quanto mai decisi a riformare radicalmente il sistema della Confederazione tedesca, che era già degenerata in assurdi metodi repressivi finalizzati alla propria autoconservazione, si supposeva che i diversi popoli, ad avvenuta abolizione delle dittature monarchiche, avrebbero intrapreso un fraterno cammino, privo di conflittualità, verso un avvenire nazionale. Può essere considerato ultimo grosso relitto di tale speranzosa aspettativa la solenne dichiarazione in favore delle minoranze della *Paulskirche*, apparsa con il seguente testo: « La Germania, d'ora in poi unita e libera, è abbastanza grande e potente per poter assicurare la massima garanzia, senza gelosia alcuna, ai gruppi etnici di altra lingua, cresciuti nel suo grembo, compito questo assegnatole dalla natura e dalla storia! E non sarà mai che sul suo suolo né lo slavo, né il cittadino di lingua danese abitante nel Nordschleswig, né l'italiano della Germania meridionale o chiunque altro concittadino di lingua straniera abbia da lamentare che sia stato mortificato il suo tradizionale modo di vivere o che la fraterna mano tedesca si sia ritirata davanti a lui » ⁵⁾.

Tale proclamazione, già al momento della sua enunciazione, risultò obsoleta, poiché l'effettivo tentativo della fondazione di uno Stato nazionale comportò una grande quantità di nuovi problemi, tali da sconvolgere completamente l'iniziale atmosfera idealistica ed ottimistica del tempo della *Völkerfrühling*. Certamente lo stesso concetto di

⁵⁾ FRANZ JACOB WIGARD (editore): *Stenographischer Bericht über die Verhandlungen der deutschen konstituierenden Nationalversammlung zu Frankfurt a.M.*, volume I, Francoforte, 1848, pag. 183 e segg.

una Federazione non venne mutato, tuttavia già nel 1848-49 ci si impegnava ad esigere con la forza il carattere tedesco dei singoli membri della Federazione stessa, che sarebbero stati costretti a riconoscere anche il carattere nazionale tedesco dello Stato. L'orribile termine « annientamento » delle rispettive quote di popolazione di altra lingua nei territori etnicamente misti si fece sentire sia nella *Paulskirche* sia nell'assemblea nazionale prussiana di Berlino. A questa definitiva defezione dalla *Völkerfrühling*, — che come avrebbe poi dimostrato l'ulteriore sviluppo dell'Impero tedesco aveva carattere definitivo —, avevano contribuito numerosi fattori che in questa sede possono essere solamente tratteggiati: innanzitutto il carattere ambizioso della programmata fondazione dell'Impero aveva provocato sia delle resistenze da parte delle grandi potenze, sia preoccupazioni all'interno del movimento nazionale tedesco in relazione alle possibilità di conservazione della Germania; entrambi gli aspetti avevano contribuito alla formazione della convinzione che non ci si poteva permettere particolare generosità nei confronti delle minoranze.

Inoltre poi i programmi di istituzione di uno Stato nazionale tedesco si scontrarono frontalmente con gli obiettivi di altre nazioni e risvegliarono forze antagonistiche di dimensioni prima non immaginabili, le quali, anziché l'attesa convivenza fraterna, generarono odio ed oppressione. In questo contesto va accennato al fatto che il complesso dei problemi riguardanti la Posnania, il Nordschleswig e l'Alsazia-Lorena si era delineato già prima del 1848-49.

Una profonda avversità, in seguito per la verità più volte risommersa, ma pronta a rispondere al richiamo in nuovi momenti di crisi, si era generata soprattutto nella Posnania. Che cosa era accaduto? La popolazione polacca era in questo caso memore della proclamazione monarchico-prussiana del 1815, con la quale era stato riconosciuto ai polacchi il rispetto della loro nazionalità; essa considerava inoltre la Posnania come regione-fulcro di una Polonia da ricostituire e riponeva le sue speranze in una Germania a regime politico liberale, che avrebbe dovuto demolire le tre potenze in lizza, ma non prenderne il posto. D'altro canto gli esponenti del movimento nazionale tedesco, attraverso l'unione con la Prussia, si vedevano in Posnania nel ruolo di « beati possidentes », pronti a farsi convincere dalla forte maggioranza locale tedesca e ancora meglio dalla necessità etnica strategicamente motivata che il « nucleo » Posnania — soprattutto in vista della minaccia di intervento russo — dovesse far parte dell'unione degli

stati tedeschi. In seguito la popolazione polacca seppe, proprio per questo, che essa doveva aspettarsi di più dallo Stato prussiano pre-nazionale che da uno Stato nazionale tedesco. Viceversa il movimento nazionale tedesco si allontanò definitivamente dalla sua posizione a favore della Polonia, finora privilegiata, considerò solo saltuariamente la possibilità della ricostituzione di una Polonia spinta verso oriente e, nella trattazione di concrete problematiche, si lasciò guidare, senza imbarazzo, da considerazioni nazionalistiche o politico-amministrative sfavorevoli alla popolazione polacca ⁶).

Ben diversamente si ponevano i rapporti nel Nordschleswig dove un confine nazionale tra danesi e tedeschi era di gran lunga più facile da tracciare e dove gli interessi delle grandi potenze erano colpiti solo indirettamente. Tuttavia, anche in questa questione, venne istituita un'ipoteca notevole e difficilmente eliminabile. Così in Danimarca si poté solo con fatica abbandonare l'idea di uno stato pre-nazionale, organicamente strutturato, comprendente lo Schleswig e lo Holstein, mentre il movimento nazionale tedesco elevava ad esempio, quale importante momento di cristallizzazione ai fini della fondazione del nuovo Stato nazionale tedesco le pretese espansionistiche sull'intero Schleswig, in realtà difficilmente giustificabili. La situazione venne inoltre ulteriormente complicata dal fatto che la Prussia, come tradizionale grande potenza e contemporaneamente potenza particolare tedesca, utilizzò la vertenza per lo Schleswig come appiglio per salvare la propria esistenza come stato e per legare i propri specifici interessi alle forze tedesco-nazionali. Anche il conseguente rapporto triangolare tra tedesco-nazionali, nazional-danesi e politica prussiana sulla questione dello Schleswig si evidenziò come una costante che fu sempre presente anche durante tutto il tempo dell'Impero ⁷).

Ebbene, lo sviluppo della questione dell'Alsazia-Lorena ebbe un decorso diverso. Qui negli anni 1848-49 le pretese tedesche si profilavano solo in via indiretta. Il movimento nazionale tedesco non voleva inimicarsi subito tutte le potenze e pertanto il conto già predisposto per la Francia e riguardante il suo confine orientale dovette essere provvisoriamente trattenuto, tanto più che qui, diversamente per quanto era accaduto in Posnania, non esisteva alcun movimento tedesco-nazionale locale. In una sorta di teoria dello « stato-fulcro » e del « campo magnetico » costruita sull'Alsazia-Lorena, tenendo d'occhio la

⁶) WOLLSTEIN: *Das « Großdeutschland » der Paulskirche*, pag. 98 e segg.

⁷) Ibidem, pag. 23 e segg.

perseguita imminente evoluzione del potere ed anche il gradito ordinamento statale interno della Germania, venne tuttavia divulgata l'aspettativa che lo « stato-fulcro » che allora stava per costituirsi avrebbe attirato, come una calamita, i paesi vicini di lingua tedesca non ancora aderenti alla fondazione dell'Impero, realizzandone il coinvolgimento. Anche al confine occidentale, come a quello orientale, si era riusciti così a programmare in anticipo il conflitto con la nazione vicina, anche se nel territorio contestato le componenti etniche non avevano ancora subito alcuna carica emozionale ⁸⁾).

Nel quadro della fondazione dell'Impero 1870-71 Bismarck si preoccupò di dar vita ad una costituzione — che in questo senso va considerata in analogia con la Confederazione tedesca — la quale, in modo abilmente artificioso intesseva tra loro diversi elementi strutturali, così da garantire globalmente al nuovo Stato solidità e continuità ⁹⁾).

Si deve pertanto prendere coscienza che una semplice separazione degli aspetti unitari e federativi è sempre nel contempo causa di limitazione del campo d'indagine. Consideriamo per es. la procedura di formazione delle leggi imperiali: per esse era sempre necessaria l'approvazione del Parlamento, organo unitario e del Consiglio Federale, organo federativo ¹⁰⁾. Il Parlamento era però un vero e proprio organo democratico mentre il Consiglio Federale, soggetto alle disposizioni del Governo, non poteva non tener conto degli interessi del Governo, nominato in base al diritto di voto delle tre classi sociali dominanti della Prussia, potenza egemone, senza contare che con l'espedito delle sovrapposizioni personali il Governo prussiano andava quasi a coincidere con il Governo del Reich. Un problema relativo alla questione federalismo/unitarismo era perciò sempre anche oggetto di trattativa per le forze democratiche, caratterizzate da reciproco influsso, fino alle forze monarchiche e, come dimostrerà il caso Alsazia-Lorena, influiva anche sulla condizione dell'egemone Stato particolare della Prussia. Po-

⁸⁾ Ibidem, pag. 323 e segg.

⁹⁾ Determinante per questa relazione è il compendio di ERNST RUDOLF HUBER: *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, volume III: *Bismarck und das Reich*, volume IV: *Struktur und Krisen des Kaiserreichs*, Stuttgart, 1963-69, benché in questa monumentale opera molti aspetti rivelino un'interpretazione non accettabile, di tipo soprattutto conservatore-apologetico.

¹⁰⁾ Vedasi a tale riguardo ibidem, vol. III.

litica regionale significava pertanto quasi sempre politica imperiale, tanto più se la Prussia, come normalmente accadde nella trattazione dei problemi delle minoranze, agiva dal suo particolare punto di vista.

Tenendo presente questa premessa si può affermare che, nel Reich, tra il 1871 ed il 1918, erano gli Stati singoli ad assumere le decisioni nei confronti dei gruppi di minoranza; essi *Teilstaaten* a causa del ruolo fondamentale assunto all'atto della fondazione dell'Impero, a motivo della forte posizione del *Bundesrat* nonché per la loro ampia autonomia nelle funzioni legislativa, amministrativa e giudiziaria si trovavano in condizioni di preponderanza.

Certamente nell'era nazionalista le forze unitarie ed in particolare il Parlamento e l'Imperatore si dimostrarono capaci di notevole sviluppo ed anche le competenze dell'Impero ebbero modo di espandersi costantemente. Benché a norma di costituzione agli organi centrali imperiali fossero state attribuite sostanzialmente soltanto competenze in materia di politica estera, esercito, dogane, commercio, ferrovie e poste, le possibilità di intervento del Parlamento si estesero notevolmente anche alla politica delle minoranze, a mezzo del diritto di interpellanza.

Nell'anno 1908 fu decisa per la prima volta, con legge imperiale, una questione cruciale in questo settore e venne riconosciuto il diritto di riunione. Rimane tuttavia confermato che il grosso delle misure riguardanti la questione linguistica, la politica scolastica, come pure altre questioni economiche e giuridiche nei territori con minoranze venivano gestite dagli Stati particolari. Una dichiarazione degli organi centrali sul tema delle minoranze, come era stata prevista almeno formalmente nel 1848, nell'Impero tedesco non si ebbe mai più.

Si era così dimostrata definitiva la completa defezione, in senso formale, dalla *Völkerfrühling* già nel 1848-49 ed era quindi emersa, con carattere di stabilità — malgrado le illustrate nuove implicazioni per il sistema federativo in Germania —, anche la svolta degli Stati-membri verso una posizione tedesco-nazionalistica accentuata, svolta che si ripropone anche nelle rivoluzioni borghesi. Rivolgiamo a questo punto la nostra attenzione ai problemi concreti ed in primo luogo alla Posnania e vediamo come i rappresentanti polacchi protestarono contro l'inserimento del territorio polacco nel nuovo Stato nazionale tedesco; essi ricordavano il conflitto di interessi non ancora risolto del 1848-49 e sospettavano, giustamente, che la proclamazione monarchico-prussia-

na del 1815, dopo la fondazione dell'Impero, venisse definitivamente svuotata di ogni validità ¹¹⁾).

Essi non si riallacciarono più, in alcuna epoca, alle tradizioni rivoluzionarie delle rivolte polacche, ma si concentrarono piuttosto di più sul mantenimento della loro essenza etnica. Ed in questo frangente essi si appoggiarono soprattutto al sistema cooperativistico, sviluppatosi rapidamente, nonché alla Chiesa cattolica.

Malgrado le misure repressive dirette contro di loro e non ancora illustrate, e malgrado un forte movimento migratorio, riguardante tuttavia soprattutto la Slesia Superiore, verso la regione della Ruhr, essi riuscirono a rafforzare il carattere nazionale polacco, in quanto — e alla fine anche per reazione alle misure tedesche anti-polacche — l'idea polacco-nazionale si allargò dall'aristocrazia alla borghesia ed alla classe contadina, finora indifferenti alla struttura statale prussiana, ed essa pertanto guadagnò in forza di penetrazione ¹²⁾).

Ciò si rispecchiò solo vagamente sui risultati elettorali per il Reichstag, dato che vennero attribuiti a esponenti politici di nazionalità polacca nella Posnania 10-12 mandati su 15 e nella Prussia Occidentale 6 su 13; nella Slesia Superiore un candidato polacco ebbe successo per la prima volta nel 1903. In complesso c'era un polacco su dieci prussiani: nel 1870 circa 2 milioni e nel 1910 circa 3 milioni di polacchi.

Iniziatore ed indubbiamente forza trainante delle misure antipolacche tedesco-nazionaliste dell'Impero fu Bismarck, benché egli non potesse essere assolutamente annoverato tra i nazionalisti. Un analogo paradosso si verificò nella circostanza di fatto che vide giusto la

¹¹⁾ Sul problema della minoranza polacca, vedasi accanto alla vecchia sempre importante interpretazione di FRIEDRICH SCHINKEL: *Polen, Preußen und Deutschland, Die polnische Frage als Problem der preußisch-deutschen Nationalstaatsentwicklung*, Breslau, 1931, i trattati di OSWALD HAUSER: *Polen und Dänen im Deutschen Reich*, nell'edizione di Teodor Schieder ed Ernst Deuerlein: *Reichsgründung 1870-71, Tatsachen, Kontroversen, Interpretationen*, Stuttgart, 1970, pag. 291 e segg., come pure di HANS ULRICH WEHLER: *Von den « Reichsfeinden » zur « Reichskristallnacht »: Polenpolitik im Deutschen Kaiserreich 1871-1918*, nello stesso: *Krisenherde des Kaiserreichs*, pag. 181 e segg. Da non dimenticare è anche la dettagliata interpretazione nella storia della costituzione tedesca di HUMERS, vol. IV, pag. 479 e segg.

¹²⁾ Vedasi a questo riguardo un ulteriore saggio di HANS ULRICH WEHLER: *Die Polen im Ruhrgebiet bis 1918*, nella suddetta raccolta di saggi dell'autore, pag. 219 e segg.

Prussia, pur con la sua tradizione multinazionale, divenire fautrice della politica antipolacca, mentre la Polonia trovò nell'Impero tedesco nazionale alcuni alleati, anche se nel complesso non forti.

Come si spiegava tutto questo? In occasione della rivoluzione del '48 Bismarck aveva già parlato della Posnania e della Prussia Occidentale come « miglior tendine » della Prussia, che, con la restituzione alla Polonia, « sarebbe stato tagliato ». Egli ebbe occasione di ripetere tale concezione in un tristemente famoso dibattito parlamentare del 28-29 gennaio 1866 in forma più aspra, allorché egli — soggettivamente convinto dell'esistenza di una minaccia da parte delle forze polacco-nazionali, minaccia peraltro infondata — parlò di « lotta per l'esistenza » tra le nazioni, dichiarò « nulla e priva di valore » la proclamazione monarchica del 1815, considerata decaduta, e si appellò ad un diritto statale, motivato dall'emergenza, per privare i polacchi di diritti fondamentali generali, loro riconosciuti dalla costituzione prussiana ¹³⁾.

Il timore di una ricostituzione della Polonia, aggravato dalla costante preoccupazione per la continuazione dell'alleanza russo-tedesca, si ricollegava con il desiderio di Bismarck di conservare, in politica interna, la cooperazione delle forze democratico-nazionali dell'Impero, che si esprimevano nella tradizione del movimento nazionale tedesco. Tale timore venne acuito inoltre dal distorto rapporto di Bismarck con le forze di opposizione che egli era propenso a considerare semplicemente come « nemiche dell'Impero ».

Un analogo miscuglio di considerazioni politico-amministrative e nazionalistiche portarono la maggioranza conservatrice e nazional-liberale della Camera dei Deputati prussiana, formata in base al diritto di voto limitato a tre classi sociali, ad un coerente appoggio delle misure antipolacche. Entrambi i gruppi, aderendo alla politica di Bismarck, che aveva prodotto il successo lungamente riconosciuto della unificazione tedesca, sacrificarono le loro principali concezioni di fondo — dunque, sia il motivo conduttore liberale sia quello conservatore — e si orientarono verso una motivazione nazionalistica della loro politica, considerata « realistica ». La Prussia fu vista come fautrice effettiva del movimento unificante tedesco e come importantissimo baluardo della nazione tedesca. Così un dirigente prussiano del partito conservatore poté enunciare la massima, difficilmente realizzabile in

¹³⁾ I discorsi di Bismarck nel rapporto stenografico delle trattative della Camera dei deputati prussiana 1886, pag. 164 e segg. e 206 e segg.

seguito: « Io riconosco pienamente il diritto della Germania di germanizzare la Polonia . . . La base della Germania è senza dubbio l'unità nazionale; certo è senza dubbio l'unificazione nazionale ciò che più conta e . . . unico fondamento dell'Impero tedesco » ¹⁴).

In seno al *Reichstag*, che come istituzione tedesca si staccava nettamente dalla precedente tradizione nazionale della Prussia, i polacchi avevano invece la possibilità di raggiungere una certa unione — anche se non proprio ampia e spesso poco entusiastica — in particolare con il centro, con il partito socialdemocratico e con i rappresentanti dell'Alsazia-Lorena ¹⁵). Misure prussiane contrarie ai polacchi furono spesso condannate in seno al Parlamento. Degno di menzione è soprattutto un voto contrario espresso nel 1913 contro una legge di esproprio che, quanto ad iniquità, superava tutte le misure antipolacche adottate fino a quel momento ¹⁶).

¹⁴) ERNST FREIHERR VON HAMMERSTEIN-LOXTEN, *ibidem*, 1886, pag. 1917.

¹⁵) Mentre una certa solidarietà del centro con la minoranza cattolica polacca, che si era sviluppata già nel 1848, ed il tentativo della Polonia e dell'Alsazia-Lorena di appoggiarsi a vicenda è di per sé per così dire comprensibile, l'atteggiamento del partito socialdemocratico (SPD) richiede una spiegazione. Qui si verificò una presenza contemporanea tra gli sforzi per una cooperazione con ampi strati della Posnanian socialmente deboli ed altri territori mistilingui e la considerazione troppo spesso riscontrabile che, poiché l'aristocrazia polacca rappresentò per lungo tempo gli interessi dell'intera popolazione di lingua polacca, il socialismo poteva essere anche un mezzo di « tedeschizzazione » del proletariato polacco. Questa ambivalenza portò al fatto che non ci fu alcuna evidente cooperazione tra il partito socialdemocratico ed i politici polacchi e che dichiarazioni di simpatia talora espresse suonavano vuote e non avevano alcuna possibilità di diventare base per la politica concreta di ogni giorno. Indicative a questo riguardo sono soprattutto le seguenti affermazioni di Wilhelm Liebknecht: « La faccenda Polonia godeva una volta di generali simpatie tra il popolo tedesco. La riedificazione della Polonia, dopo gli anni 30 fino dopo il 1848, era in certa misura un articolo di fede della democrazia tedesca. Ora la situazione è diversa e non posso trattenermi dal dire che di questo nuovo modo di vedere la cosa è sostanzialmente responsabile l'atteggiamento degli stessi polacchi. Per quanto riguarda me personalmente, conservo il punto di vista di allora. Vedi, *ibidem*, 1884, pag. 422.

¹⁶) Questo voto di disapprovazione (l'approvazione dell'esproprio di proprietari polacchi per gli scopi della commissione prussiana per gli insediamenti, tramite il sig. Cancelliere imperiale, non corrisponde alla concezione di questo Parlamento) che venne adottato, con 213 voti favorevoli (centro, socialdemocratici, Polonia, Alsazia-Lorena e Welfen) contro 97 voti contrari (conservatori, liberal-conservatori - liberal-nazionalisti) e con 43 astensioni (Partito Popolare Avanzato) ebbe una importanza fondamentale unitamente al voto di sfiducia sul-

Poiché la politica polacca si accontentava di un atteggiamento di fondo di carattere difensivo e, nel silenzioso mantenimento dell'obiettivo di una Polonia indipendente, di fatto si concentrava nella conservazione della realtà etnica e dell'autonomia dei settori sociali, rimase riservato alla parte tedesca di attizzare nuovamente l'inimicizia suscitata già nel 1848-49. Il collegamento effettuato da Bismarck del cosiddetto *Kulturkampf* con il problema della minoranza polacca ed una certa atmosfera di panico negli ambienti tedesco-nazionalisti, che avevano dovuto constatare come nel 1871 per la prima volta il sentimento nazionale tedesco in oriente, sulla base di una migrazione interna orientata verso ovest, si era relativamente ridotto, portarono ad una politica discriminante sulla questione della lingua. Evidenziatasi nel 1872, tale politica portò all'introduzione della lingua tedesca come lingua obbligatoria dell'attività didattica, ad eccezione dell'insegnamento della religione nelle scuole elementari; portò inoltre all'imposizione del tedesco, come unica lingua, negli uffici e nelle istituzioni ed in conseguenza di ciò si arrivò all'arresto di quasi 100 religiosi, ivi compresi elementi in vista dell'episcopato polacco. Già negli anni 1906-07 il tentativo di coinvolgere anche l'insegnamento finora impartito dai cattolici, portò ad uno sciopero scolastico allargato con conseguenti misure repressive da parte dello Stato. Il tentativo di far fronte allo squilibrio di nazionalità in Posnania mediante una espulsione in massa di cittadini polacchi originari dello stato russo o austriaco, negli anni 1885-86, creò nuovo cattivo sangue, tanto più che, dopo la successiva immigrazione di graditi lavoratori polacchi stagionali, il fatto si dimostrò allo stesso tempo crudele ed insensato. Dal 1886 venne tentato — altrettanto infruttuosamente —, con l'aiuto di una legge relativa agli insediamenti che alla fine costò oltre un miliardo di marchi-oro, di dare avvio ad una nuova colonizzazione tedesca della parte orientale. Qui i polacchi avevano contrattaccato im-

l'affare Zabern, intervenuto 10 mesi più tardi, che deve essere ancora illustrato; esso poteva essere interpretato in due sensi: o era evidente che la decisione del Parlamento non aveva alcuna diretta conseguenza, essendo il Governo non responsabile nei suoi confronti, il che faceva supporre che la situazione delle minoranze nell'Impero fosse priva di speranza; oppure invece si era in attesa di una progressiva parlamentarizzazione dell'Impero, anche senza l'intervento della prima guerra mondiale, e si considerava pertanto la manifestazione del Parlamento come sintomo che in futuro si sarebbe potuto contare su una migliore politica imperiale in favore delle minoranze, sempreché si potesse supporre un adeguato sviluppo continuativo.

mediatamente con la fondazione di proprie banche nazionali e di cooperative e così la contrapposizione in due poli della popolazione venne ulteriormente accelerata facendo ricorso alla già richiamata legge di esproprio.

Questo tipo di sviluppo ebbe una ulteriore accentuazione allorché il *Deutsche Ostmarken-Verein* (Associazione delle marche orientali), fondato nel 1894 dopo un viaggio di ossequio nei confronti di Bismarck, iniziò la sua sventurata attività in qualità di struttura popolare sciovinista e propose il suo patrimonio ideologico che divenne vivaio del radicalismo di destra in Germania. Benché talune leggi fossero state utilizzate in modo molto meno incisivo di quanto la loro formulazione facesse presupporre e benché la posizione socio-economica della Polonia venisse poco compressa ed avesse un livello relativamente elevato, alla fine il deterioramento dei rapporti tra i gruppi etnici in Posnania e in generale tra tedeschi e polacchi — quale conseguenza delle citate misure nelle Province orientali — fu così forte che durò fino oltre la fine dell'Impero e si manifestò nuovamente per es. nel 1939, quando ad Hitler riuscì, senza ostacoli, di iniziare la guerra mondiale contro la Polonia, quale nemico principale¹⁷⁾.

In certa misura parallelo rispetto alla politica riguardante la Polonia si dimostrò il trattamento riservato ai Danesi, benché nello Schleswig fin dalla politica di annessione dell'anno 1866, fosse stato rinnovato il già riferito rapporto a tre tra esponenti dello Schleswig settentrionale, Tedeschi e Prussiani¹⁸⁾. Lo Schleswig-Holstein cioè, in occasione della sua separazione dallo Stato danese, era stato costretto ad accettare la fine della sua specifica vita statale ed anche in particolare l'introduzione del sistema militare prussiano. Benché nelle Province prussiane dell'epoca, che dimostravano una notevole omogeneità sociale, e la cui relativamente ridotta minoranza danese non contava mai più di 150.000 persone, un accostamento delle nazionalità

¹⁷⁾ Fatto indicativo fu che i piani che nel 1938 sarebbero stati accertati in seno alla Wehrmacht, per opporre resistenza al regime nazionalistico a causa della sua tendenza a spingersi verso la guerra, nel 1939, allorché l'espansionismo anziché verso la Cecoslovacchia si diresse verso la Polonia, non trovarono nuove adesioni. Ciò significa che il fatto di orientare l'aggressione verso la Polonia godeva già di vasta popolarità.

¹⁸⁾ Sul problema della Slesia vedasi, accanto alle indicazioni di cui alla nota ¹¹⁾, OTTO BRANDT: *Geschichte Schleswig-Holsteins, Ein Grundriß*, VII edizione rielaborata ed ampliata da Wilhelm Klüver con contributi di Herbert Jankun, Kiel, 1976, pag. 268 e segg.

risultasse più ovvio, in armonia al comune passato storico, le divergenze si manifestarono anche qui. Malgrado talune oscillazioni, il rapporto di estraneità tra i diversi strati di popolazione crebbe, senza tuttavia comportare la dose di avversione riscontrabile nella Posnania.

Ne fu causa principale innanzitutto il non mantenimento dell'impegno di rettifica dei confini settentrionali, promesso ai Danesi, in conformità alla proporzionale etnica, e che fallì soprattutto sulla questione della bilaterale pretesa su Flensburg. Ne seguirono delle vertenze pluriennali per una infelice regolamentazione delle opzioni, che trovarono la loro conclusione in senso formale solo nel 1907, dopo che in precedenza si erano ripetutamente verificate diserzioni in massa di giovani danesi dall'esercito prussiano, a seguito delle quali erano stati adottati provvedimenti coattivi di espulsione dei loro parenti. Anche delle disposizioni riguardanti l'uso della lingua, in un primo tempo più moderate che in Posnania, ma che dal 1888 limitavano l'uso del danese anche nell'insegnamento della religione, ebbero un effetto quanto mai negativo. Una politica nazionaltedesca degli insediamenti fallì d'altro canto già nel momento iniziale.

In analogia alla Danimarca, che nel 1907 riconobbe in certo qual modo il confine tedesco-danese, i rappresentanti politici della minoranza danese oscillarono sempre più da una dura politica di ostruzionismo ad una politica da considerare perlomeno a medio termine, tendente al proprio inserimento nelle istituzioni della Germania; organizzarono e regolamentarono tuttavia i loro interessi in maniera globale, mediante il ricorso a tutti i diritti esercitabili all'interno degli organi politici, a cominciare dal Parlamento, fino alle amministrazioni comunali, ed in tale contesto la cooperazione con il partito socialdemocratico, particolarmente forte nello Schleswig-Holstein, ebbe una grande importanza. Si servirono anche in misura notevole di un sistema di associazioni oltremodo attivo i cui momenti culminanti furono il *Wählerverein* (Associazione degli elettori), il *Verein zur Erhaltung der dänischen Sprache* (Associazione per la salvaguardia della lingua danese) e il *Nordschleswige Schulverein* (Associazione delle scuole dello Schleswig). Nel complesso tale evoluzione portò ad una situazione in cui una problematica, per la quale si offriva semplicemente una soluzione rituale di accostamento di nazionalità, non veniva in sostanza risolta. Sulla base di crescenti implicazioni dal punto di vista storico e della globalmente inaccettabile politica tedesco-prussiana, con le sue svariate fluttuazioni, si svilupparono delle tensioni che apparvero per

lungo tempo incapaci di soluzione e che, dopo la II guerra mondiale, poterono causare un conflitto di nazionalità¹⁹⁾.

Le condizioni nella Regione Alsazia-Lorena sono difficilmente comparabili con quelle del Nordschleswig e delle Province orientali²⁰⁾. Va soprattutto notato che qui non era il problema etnico a trovarsi al centro dell'attenzione, in quanto la Regione era stata reclamata dalla Germania proprio per la sua struttura linguistica, nazionale e culturale, anche se l'incorporamento — come dimostra un recente dibattito scientifico meritevole di attenzione²¹⁾ — venne effettuato da Bismarck soprattutto per motivi di sicurezza e politico-strategici. La situazione della popolazione di lingua francese, oscillante attorno all'11-12%, malgrado passeggeri attriti, fu risolta in complesso in modo così soddisfacente — soprattutto mediante favorevoli norme regolamentari aventi efficacia localmente — che anche gli stessi critici della politica regionale tedesca non trovarono qui alcun elemento particolarmente negativo. Gli abitanti dell'Alsazia-Lorena vanno tuttavia considerati alla stregua di una minoranza in seno all'Impero, per il fatto che essi non si riconoscevano nel sogno diffuso nel 1848-49, e solo in parte realizzato nel 1870-71, della formazione di un Impero comprensivo di

¹⁹⁾ In contrasto con gli sforzi tedesco-revisionistici che, rettificati i confini a seguito di referendum popolare, passata la prima guerra mondiale, miravano soprattutto al territorio definito « schiefes Viereck » tra Tondern, Lügumkloster, Gjenner Bucht e Gravenstein con la loro impronta tedesca, a seguito della seconda guerra mondiale si arrivò, a causa del persistente screditamento della politica nazionalistica tedesca ma anche per una difficile situazione di disagio economico, ad un movimento di annessione alla Danimarca nel territorio dello Schleswig rimasto alla Germania. Esso perdette la sua forza solo con la fondazione della Repubblica Federale di Germania.

²⁰⁾ Circa la questione dell'Alsazia-Lorena vedasi: HUBER: *Deutsche Verfassungsgeschichte*, vol. IV, pag. 437 e segg. - HANS ULRICH WEHLER: *Unfähig zur Verfassungsreform: Das « Reichsland » Elsaß-Lothringen von 1870 bis 1918*, nello stesso: *Krisenherde des Kaiserreiches*, pag. 17 e segg., e MANFRED RAUH: *Die Parlamentarisierung des Deutschen Reiches - Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien*, vol. 60, Düsseldorf, 1977, pag. 203 e segg.

²¹⁾ Circa questa controversia che venne condotta soprattutto da Walter Lipgens, Lothar Gall e Eberhard Kolb e che richiama il motivo conduttore e la forza trainante dell'annessione, vedasi: ANDREAS HILLGRUBER: *Bismarcks Außenpolitik*, Rombach Hochschul Paperback, vol. 46, Freiburg, 1972, pag. 112 e segg., come pure il breve sommario dello stesso autore in: *Otto von Bismarck, Gründer der europäischen Großmacht Deutsches Reich - Persönlichkeit und Geschichte*, vol. 101/2, Göttingen, 1978, pag. 65 e segg.

tutti i popoli di lingua tedesca ed anche perché essi non rinunciarono mai alla loro posizione in favore della Francia.

Eloquente in tal senso fu il risultato di una regolamentazione delle opzioni seguita alla guerra franco-tedesca: della popolazione della Regione, di circa 1,5 milioni di abitanti, circa un decimo optò per la Francia e di questi solo un terzo emigrò. Tuttavia anche prima e dopo tale operazione-opzioni emigrarono gli abitanti dell'Alsazia-Lorena, tanto che complessivamente 500.000 abitanti si trasferirono in Francia. Allorché infine, nel 1918, fu effettuata la riunificazione alla Francia, essa incontrò nella Regione un predominante atteggiamento di adesione.

Questa insistenza nel rifiuto dell'annessione del 1870-71, che nello stesso tempo costituiva un fondamentale appesantimento della politica estera del Reich, decisamente paragonabile, nella entità, alle controversie della zona orientale, andava interpretata solo in minima parte come fedeltà di principio rispetto all'idea dello Stato nazionale; era piuttosto il risultato del trattamento concreto riservato dall'Impero tedesco alla Regione, trattamento che continuava ad « insabbiare » gli emergenti tentativi di una definitiva integrazione. Nell'anno 1871 l'annessione come Stato federale non a pieno diritto e perfino l'introduzione di un sistema legislativo controllato a livello parlamentare dallo stesso Imperatore poté sembrare ancora accettabile, tuttavia oltre al problema degli optanti, era stata una normativa eccezionale, specifica per il territorio regionale ed assolutamente non necessaria, ad ostacolare la preventiva eliminazione di un movimento generalizzato di protesta contro l'annessione. Quando gli abitanti della Regione, nel 1874, divennero « cittadini », ottennero il diritto di voto per il Parlamento del Reich, furono assoggettati alle leggi dell'Impero emanate dal Parlamento e dal Consiglio federale ed ottennero anche la rappresentanza e la partecipazione, anche se non proprio soddisfacente rispetto alle loro esigenze, Bismarck mortificò i nuovi cittadini dell'Impero con il noto discorso del « bastione »: « Non per l'Alsazia e la Lorena » esordì il Cancelliere, « hanno versato il sangue i nostri soldati, ma per l'Impero tedesco, per la sua unità, per la tutela dei suoi confini. Noi abbiamo accolto queste Regioni, per poter disporre di un "bastione" con il quale poterci difendere »²²).

²²) Rapporto stenografico delle trattative del Reichstag, vol. 34 (1874), pag. 393 e segg.

Quando nel 1877-79 fu ulteriormente portata avanti la strada di promozione della Regione da territorio federale con ordinamento speciale, a Stato federale come gli altri Stati, anche mediante l'insediamento a Strasburgo di un Luogotenente residente, nonché mediante un notevole ampliamento delle competenze della Giunta regionale, fondamentali limitazioni alla parificazione della Regione rispetto agli altri Stati del Reich impedirono tuttavia un appianamento della vertenza tra tedeschi e Alsazia-Lorena. Innanzitutto la Regione non ebbe alcun principe proprio. Continuò poi a sussistere un fatto anomalo e cioè che il *Bundesrat* partecipava all'attività legislativa regionale e continuava a sussistere la possibilità di una legislazione regionale soggetta all'approvazione del *Reichstag* o addirittura dell'Imperatore. Infine venne impedita alla Regione la partecipazione alla formazione della volontà dell'Impero, in quanto non le era stato conferito lo status di membro del *Bundesrat*.

Qui si chiarì assai tardi che non si trattava solamente di una correlazione tra l'attesa di una totale fedeltà all'Impero da parte della Regione negli organismi centrali di Berlino e la costante amarezza derivante dal trattamento riservato agli alsaziano-lorenesi, tedeschi « di seconda classe », fatti che impedivano la soluzione della vertenza, ma che ci si trovava di fronte piuttosto a difficoltà sostanziali e strutturali relative al processo di integrazione della Regione. Una tale integrazione, una volta avvenuta, dovette modificare notevolmente la struttura costituzionale interna dello Stato imperiale decisamente sofisticata.

Si considerino, a titolo di esempio, i seguenti fatti: che l'aver concesso agli alsaziano-lorenesi uguale diritto di elezione dovette accelerare in Prussia la lotta contro il voto riservato alle tre classi sociali dominanti; e che il conferimento del diritto di voto nel *Bundesrat* alla Regione, con conseguente dipendenza del Luogotenente dall'Imperatore, dovette tornare a profitto della Prussia, nella sua veste di *Partikularmacht*. Si dimostrò quindi che la Regione, malgrado la funzione ad essa reiteratamente riconosciuta di elemento unificante del Reich, assumeva indubbiamente importanza anche per il carattere federativo del Reich stesso.

Dopo alcuni mutamenti di indirizzo nel processo di sviluppo, caratterizzato da un lato da un cruciale inasprimento nel contesto della crisi di Boulanger e dall'altro dall'aumento di impiegati amministrativi direttivi autoctoni in Regione, nonché dalla penetrazione di strutture partitiche specificatamente tedesche in un'Alsazia-Lorena fino

allora organizzata in senso « separatista », la riforma costituzionale concessa nel 1911 alla Regione a Berlino, dopo lunghe controversie, doveva chiarire se la quasi completa eliminazione della discriminazione, condizionante notevolmente la situazione del 1877-79, era ancora in grado di consentire una soluzione oppure se le animosità erano già state perpetuate.

E' difficile dare una risposta a tale interrogativo, perché, con l'affare Zabern del 1912, nel cui contesto forze armate tedesche, con i loro brutali abusi legalmente insostenibili, confermarono la loro estraneità rispetto alla realtà regionale, il clima appena migliorato si deteriorò rapidissimamente ²³⁾.

Allorché i soldati furono difesi dal loro comandante, il principe ereditario definì « indigeni » gli alsaziani, « ai quali si sarebbe dovuta impartire una esemplare lezione » ed il Capo della Polizia di Berlino, in relazione a Zabern, si lasciò sfuggire la parola « regione nemica », si addivenne nuovamente ad una « polarità » tra Impero e Regione, difficilmente superabile. Va qui tuttavia tenuto conto che l'affare Zabern ebbe a provocare un uragano di esecrazione anche nell'ambiente interno tedesco. In una campagna di stampa, paragonabile soltanto all'affare del « Daily-Telegraph », non furono risparmiati da severe critiche di fondo sia la costituzione militare del Reich sia il tipo di militarismo riscontrabile in Germania. Seguì, in sede parlamentare, un voto di disapprovazione da non sottovalutare; da parte dei 293 parlamentari, con 54 voti contrari, venne condannato il comportamento illegale dei militari, fatto che mise in luce la loro posizione nei confronti di un esercito che non era integrato nello Stato ²⁴⁾.

La controversia degli esperti se Zabern, in connessione con la riforma costituzionale del 1911 fosse allora da considerarsi come prova del fallimento di tutti i tentativi di accomodamento oppure come impulso — anche se in parte nascosto — verso una effettiva integrazione.

²³⁾ Vedasi a questo proposito anche HANS ULRICH WEHLER: *Symbol des halbabsolutistischen Herrschaftssystems: Der Fall Zabern von 1914 als Verfassungskrise des Wilhelminischen Kaiserreichs*. Nello stesso: *Krisenherde des Kaiserreichs*, pag. 65 e segg. e HUBER: *Deutsche Verfassungsgeschichte*, vol. IV, pag. 581 e segg., il quale chiarisce come Wehler sia del parere che il militare non poteva pretendere di poter impiegare la forza militare, senza autorizzazione civile, in occasione di disordini interni.

²⁴⁾ Confronta la nota 16: nel voto di sfiducia sull'affare Zabern del 4.12.1913 il Governo ed in particolare l'interpellato Cancelliere Theobald von Bethmann-Hollweg furono sostenuti solo da entrambe le frazioni dei conservatori.

ne della Regione nello Stato nazionale, non è ancora conclusa; appare anche difficilmente passibile di composizione, poiché con la fine della guerra lo sviluppo si troncò repentinamente ²⁵⁾).

Resta tuttavia assodato che il complicato groviglio costituzionale di carattere strutturale architettato da Bismarck è potuto durare fino alla fine dell'Impero per il fatto che ha continuato ad esistere anche la reciproca dipendenza dei diversi elementi, sia federativi che unitari, anche se parecchi dettagli si erano rapidamente evoluti.

Se si deve riassumere l'indagine sul federalismo e le minoranze nell'Impero tedesco ²⁶⁾, rimane da ribadire che durante l'intero periodo storico esaminato l'incontestata struttura federativa del Reich non ebbe come conseguenza la riduzione delle conflittualità di tipo nazionalistico sul problema delle minoranze. Al contrario: la manovra effettuata nel 1848-49, rinnovata poi nel 1870-71, allorché il sistema federativo venne in certo senso germanizzato, non poté più essere rettificata. Si dovette perfino constatare che lo Stato particolare della Prussia, malgrado la sua forte tradizione dinastica, ebbe un ruolo importante nel settore della politica nazionalistica. Il tentativo di Bismarck, cosciente della posizione « esposta » della Germania, di affiancare abilmente le forze dinastiche a quelle nazionalistiche, limitando

²⁵⁾ La tesi di Wehler della « incapacità dell'Impero tedesco alla riforma costituzionale » e della « forzosità » del collegamento della « politica per le regioni con le sue carenze e debolezze » (vedasi: *Das « Reichsland » Elsaß-Lothringen*, pagg. 17 e 63) è contraddetta da RAUH con la sua *Analyse der Verfassungsreform von 1911*, che ha espresso « un notevole incremento di potere dell'ala riformista del Parlamento » (*Parlamentarisierung des Deutschen Reiches*, pag. 236). Rauh, nella sua misurata interpretazione, non incorre nell'errore di trattare in maniera troppo descrittiva ed acritica ed in base alla sua lunga tradizione, la problematica del federalismo e delle minoranze, sviluppatasi storicamente nel territorio di lingua tedesca, come accade nel lavoro di ricerca, per il resto importante, di ERNST DEUERLEIN: *Föderalismus, die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips*, München, 1972, in particolare pag. 116 e segg. Come esempio per la visuale Deuerlein, si cita la sua tesi: con la creazione dello stato federale monarchico, Bismarck adottò l'accorgimento necessario per collegare tra loro tradizione e progresso, tradizione dinastica ed aspettative future di carattere parlamentare. Lo Stato federale tedesco creato dal Bismarck, l'ordinamento politico del popolo tedesco dal 1867 rispettivamente 1870-71 fino al 1945, deve essere compreso solo tenendo conto degli avvenimenti storici in Germania e delle esperienze di diritto costituzionale nei primi due terzi del XIX secolo (pag. 134 e segg.).

²⁶⁾ Delle minoranze etniche nell'impero tedesco poterono qui venire trattati solo i gruppi aventi rilevanza politica. Se si tralascia il caso particolare di una

in tal modo la loro libertà di movimento e le loro possibilità di sviluppo, fallì in un'epoca ampiamente condizionata da considerazioni di carattere nazionalistico. Così le forze dinastiche tradizionali si lasciarono guidare, nella gestione della politica delle minoranze, proprio da riflessioni di politica statale; esse introdussero però in misura considerevole argomentazioni di sapore nazionalistico nelle loro motivazioni.

Anziché fermarsi ad un rapporto di reciproco influsso con le forze tradizionali nazionali-liberali, esse giunsero per di più ad una sciagurata alleanza con questi gruppi la cui sensibilità per gli interessi di altre nazioni, nel nome di dichiarate motivazioni politico-realistiche, si era da tempo atrofizzata. Le tensioni illustrate con i polacchi, i danesi e gli alsaziano-lorenesi, e perfino anche con i francesi nel complesso, furono la conseguenza. Esse si mescolarono con altro materiale esplosivo prodotto dall'arsenale dell'epoca ²⁷⁾, nota anche come fase dell'*Hochimperialismus*, fino a diventare una carica detonante, immagazzinata nell'Impero, decisamente contro tutte le intenzioni del suo fondatore.

minoranza nazionale come per l'Alsazia-Lorena, risulta allora uno schieramento etnico per l'anno 1910 che conferma per l'impero tedesco di quel tempo una maggioranza di popolazione di lingua tedesca del 92,5 per cento. Inoltre l'impero tedesco comprendeva:

3.501.000	Polacchi
212.000	Francesi
204.000	Masuri
142.000	Danesi
112.000	Olandesi
109.000	Casciubi
107.000	Cechi
94.000	Lituani
88.000	Sorabi
38.000	Italiani
24.000	Frisii
68.000	di altra nazionalità.

²⁷⁾ A tale materiale esplosivo apparteneva in Germania soprattutto la struttura sociale, nella quale considerevoli elementi dell'epoca feudale basata sui ceti continuavano ad esistere, mentre nel contempo possibilità di sviluppo verso una società industriale con la conseguente integrazione dei lavoratori nello stato erano ampiamente bloccate. Inoltre anche la convivenza del settore militare con quello civile, nella Germania imperiale, che poteva essere conciliata solamente tramite la persona stessa del sovrano, era un perenne focolaio di conflitto. Tali problemi strutturali acquisirono un ulteriore peso a causa delle ambizioni di politica estera che non erano assolutamente una invenzione di politici « social-imperialistici ».

QUESTIONE REGIONALE E SISTEMA DI AUTONOMIE LOCALI NELLA ESPERIENZA COSTITUZIONALE SPAGNOLA

di **Paolo Carrozza**

1 — *Minoranze etnico-linguistiche e ordinamenti giuridici statali: premesse generali per un esame storico-giuridico dei loro rapporti e caratteri particolari dell'esperienza spagnola.*

Se si vogliono individuare da un punto di vista generalissimo le cause e le origini storiche della formazione di minoranze etnico-linguistiche nell'area europea è necessario fare riferimento alla ricchezza e alla varietà delle tradizioni culturali e politiche che costituiscono il patrimonio storico di ciascuno dei paesi considerati. Esaminando la storia europea degli ultimi secoli, la formazione di numerose comunità differenziate all'interno di ogni « nazione europea » appare infatti il risultato di un lungo processo storico nel corso del quale una molteplicità di fattori diversi, fra loro contrastanti, ha agito a più riprese sia nel senso della progressiva integrazione sia nel senso dell'ulteriore differenziazione e frammentazione delle odierne unità statali.

La ricostruzione dei singoli processi storici che hanno portato alla formazione di minoranze tendenzialmente permanenti all'interno dei vari ordinamenti statali può dunque presentare alcune difficoltà: ciascuno dei vari fattori (culturale, linguistico, etnico, religioso, nazionale) astrattamente individuabile come possibile causa del fenomeno non può essere infatti considerato di per sé criterio assoluto di separazione delle popolazioni, ma deve essere storicamente valutato per l'influenza che ha avuto e la considerazione di cui è stato oggetto da parte delle varie popolazioni e delle singole minoranze; conseguentemente, per quanto concerne le minoranze etnico-linguistiche in particolare, si deve tenere presente che le eventuali differenze etnico-culturali esistenti fra i gruppi sociali che appartengono ad un determinato ordinamento statale non costituiscono certo l'unico fattore di separazione dei gruppi sociali stessi, ma sono solo uno, e non necessariamente il prevalente, degli elementi che concorrono a determinare l'azione politica di tali gruppi e le stesse strutture istituzionali in cui quell'azione si svolge.

Volendo poi considerare la questione nei suoi aspetti giuridico-istituzionali, occorre premettere che un'analisi storico-giuridica dei problemi concernenti le minoranze etnico-linguistiche dovrebbe tendere

a delineare l'evoluzione storica degli strumenti giuridici di tutela delle minoranze e gli effetti della introduzione di tali strumenti sul complessivo assetto istituzionale di ciascun ordinamento. Per quanto concerne l'esperienza spagnola, può sinteticamente dirsi che essa appare caratterizzata dalla presenza di alcune situazioni minoritarie particolarmente critiche, il cui conflitto con l'ordinamento statale ha prodotto l'affermarsi di opposte concezioni circa la forma di Stato, concezioni che hanno espresso, sin dalla fine del secolo scorso, un vigoroso regionalismo.

Si deve tuttavia osservare che, a prescindere dalle esperienze spagnola e italiana, nelle quali si è verificata un'ampia coincidenza dei fenomeni, il problema delle minoranze etnico-linguistiche non si esaurisce nella questione regionale, nel senso che il regionalismo e l'autonomia regionale non costituiscono né l'unica espressione politica né l'unico strumento di tutela delle minoranze stesse. Analogamente, tutti i problemi relativi alle strutture organizzative dell'ordinamento statale, e in particolare quelli concernenti il maggior o minor grado di decentramento di tali strutture, non possono essere ridotti esclusivamente ad un problema di tutela delle minoranze, ma vanno considerati nel quadro più generale della evoluzione storica delle varie forme di autonomia locale e della graduale affermazione dei principi democratico e pluralista come principi cardine dell'ordinamento giuridico.

In sostanza qualsiasi tentativo di analisi storico-giuridica del problema delle minoranze etnico-linguistiche deve fare riferimento ai singoli processi storici di formazione degli ordinamenti statali contemporanei, e alla varietà di situazioni e di circostanze che, ferma restando la comune matrice ideologico-sociale delle « rivoluzione borghesi » del XIX secolo, tali processi hanno espresso. Ci si trova così di fronte non ad unico problema europeo di riconoscimento e di tutela delle minoranze etnico-linguistiche, problema che si pone in quanto ci si limiti a verificare la loro presenza pressoché in ogni ordinamento statale, ma ad una grande varietà di situazioni, in ciascuna delle quali sono diverse non solo le cause storiche che hanno portato alla formazione delle minoranze, ma anche la rilevanza particolare del problema e soprattutto la influenza da esso esercitata sulla forma di Stato e sul sistema di autonomie locali dei singoli ordinamenti considerati.

Non è il caso di analizzare dettagliatamente in questa occasione tali complessi problemi di interpretazione storica, qui brevemente richiamati in sede di introduzione ad un argomento specifico quale quello

della influenza del fenomeno delle minoranze sulla evoluzione costituzionale spagnola ¹⁾). Tuttavia, vista la problematicità di molti aspetti delle vicende concernenti i fenomeni minoritari, non sembra del tutto fuor di luogo svolgere sul tema alcune ulteriori considerazioni di carattere generale.

In primo luogo si deve tenere presente che, pur nell'ambito di un'ampia e onnicomprensiva nozione di autonomia, volendo considerare il rapporto fra minoranze e ordinamento giuridico statale con riferimento alla rivendicazione di autonomia politico-amministrativa da parte delle minoranze stesse, si presuppone esistente o in via di formazione un determinato tipo storico di ordinamento statale, quale quello diffuso in Europa ad opera del costituzionalismo borghese di ispirazione liberale a partire dalla Rivoluzione Francese per tutto il XIX secolo; ordinamento basato su una concezione garantista dello Stato che ha i suoi principi fondamentali nella unificazione del soggetto di diritto e nella supremazia dell'organo politico rappresentativo, e quindi della legge statale, come unica fonte di diritto. Da ciò consegue che alcune forme di manifestazione politico-istituzionale di minoranze etnico-linguistiche, antecedenti alla fase storica sopra considerata, non possono essere ricondotte a schemi giuridici contemporanei quale l'autonomia politico-amministrativa sia essa di ambito regionale o meno. Tali manifestazioni, pur rilevanti come precedenti storici e come presupposti politico-culturali dei movimenti autonomisti e irredentisti del XIX secolo, dovrebbero infatti essere considerate in rapporto al pluralismo istituzionale (inteso qui nel senso della coesistenza di una pluralità di fonti di produzione del diritto all'interno del medesimo ordinamento) caratteristico di tutta l'epoca medioevale e moderna europea. Più che di rivendicazioni autonomistiche si dovrebbe quindi parlare in tali casi di espressioni tipiche della resistenza di istituzioni e di forme sociali di origine feudale e medioevale di fronte ai tentativi di accentramento e razionalizzazione del potere statale operati dai monarchi assoluti del XVII e del XVIII secolo; come si avrà modo di precisare meglio in seguito, la stessa evoluzione delle istituzioni politiche spagnole presenta alcuni interessanti esempi del processo storico cui si fa riferimento.

In secondo luogo occorre precisare che un'analisi storico-giuridica del fenomeno delle minoranze etnico-linguistiche, pur dovendo tenere

¹⁾ Per la definizione del concetto di minoranza e per una completa analisi sistematica degli strumenti giuridici di tutela delle minoranze, si veda A. Pizzorusso, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano, 1967.

in considerazione i risultati cui sono pervenuti altri settori della scienza (quello sociologico e quello linguistico in particolare) nel medesimo campo d'indagine, non può non avere come fondamentali punti di riferimento da una parte gli ordinamenti giuridici statali e l'evoluzione della loro politica nei confronti delle minoranze e delle autonomie locali, e dall'altra l'influenza da queste ultime esercitata sull'assetto istituzionale dell'ordinamento considerato. Chi osserva il fenomeno nei suoi aspetti giuridico-istituzionali è quindi portato a concentrare la propria attenzione su quelle situazioni minoritarie che hanno, almeno tendenzialmente, rilevanza per l'ordinamento giuridico, anche se solo a livello di conflitto e contrapposizione rispetto ad esso.

Da un diverso punto di vista si deve infine sottolineare l'esistenza di una serie di fattori che inducono a considerare e a valutare il fenomeno delle minoranze, e più in generale quello delle autonomie locali, nell'ambito europeo oltre che rispetto ai singoli ordinamenti statali. Del resto sia la crescente importanza economica e politico-organizzativa delle autonomie locali di livello intermedio, sia la diffusione e il rilievo che sta assumendo il fenomeno delle c. d. comunità transfrontaliere non solo offrono nuove possibilità di tutela per alcune minoranze etnico-linguistiche, ma sembrano costituire una oggettiva spinta verso l'armonizzazione degli strumenti giuridici di protezione delle minoranze stesse. Protezione che, per quanto concerne le minoranze etnico-linguistiche a carattere territoriale, stante la concreta impossibilità di una modificazione degli attuali confini degli Stati nazionali europei (confini la cui intangibilità, sotto questo come altri profili, è stata recentemente confermata da vari accordi politici di carattere internazionale conclusi nel quadro della Conferenza di Helsinki), appare oggi esclusivamente rivolta verso la richiesta della concessione e del potenziamento di forme speciali di autonomia politico-amministrativa a carattere regionale e provinciale.

Occorre tuttavia osservare, concludendo queste brevi considerazioni preliminari, che, anche abbandonando la prospettiva storica, l'ampia varietà di situazioni giuridiche espressa dalle discipline costituzionali concernenti le minoranze etnico-linguistiche rende molto complessa e difficoltosa la considerazione unitaria del fenomeno, dal punto di vista giuridico assai più di quanto non avvenga dal punto di vista sociologico o linguistico. Accade infatti che realtà sociali che presentano caratteristiche sostanzialmente analoghe dal punto di vista sociologico e da quello linguistico ricevono trattamenti diversi da parte dei vari ordina-

menti statali o anche all'interno dello stesso ordinamento; senza poi considerare l'ipotesi, per la verità abbastanza frequente, che la minoranza sia del tutto sprovvista di protezione da parte dell'ordinamento giuridico di appartenenza.

Proprio contro questa varietà di situazioni giuridiche si scontrano tutti i recenti esempi di Carte o Convenzioni, elaborate da vari organismi internazionali, concernenti la protezione giuridica delle minoranze etnico-linguistiche e i diritti fondamentali delle «nazionalità minori»²⁾. Se in effetti si deve riconoscere a tali Carte un considerevole valore politico-programmatico, nella misura in cui esse tendono ad orientare le norme di ciascun ordinamento concernenti le minoranze etnico-linguistiche intorno ad una serie di principi considerati dalle stesse minoranze fondamentali ed irrinunciabili, occorre altresì aggiungere che esse non possono certamente avere valore descrittivo-rappresentativo della realtà giuridica della totalità delle situazioni minoritarie; realtà che si presenta ancora troppo varia e contraddittoria per consentire una operazione quale quella che sembra spesso emergere in alcuni punti delle Carte o Convenzioni cui si fa riferimento.

Se dunque risulta assai difficoltosa una considerazione complessiva, a livello europeo, della situazione giuridica delle minoranze etnico-linguistiche, più agevole appare l'esame della evoluzione storico-giuridica dei fenomeni minoritari all'interno di ciascun ordinamento statale. E ciò vale soprattutto per quei paesi sul cui assetto istituzionale tale problema ha influito con maggior intensità che altrove, o nei quali esso si è posto con anteriorità rispetto alla situazione italiana; nella quale solo con l'ordinamento repubblicano, benché anche in precedenza si fossero posti problemi relativi a situazioni minoritarie, si è avuta

²⁾ Si è distinta in tal senso l'attività della Conferenza dei Poteri Locali e Regionali nell'ambito del Consiglio d'Europa, della quale si segnala in particolare la *Dichiarazione di Bordeaux* (1.2.1978) relativa ai problemi della regionalizzazione europea vista anche sotto il profilo della tutela delle «minoranze culturali e linguistiche». Un progetto di *Convenzione per la Protezione dei Gruppi e delle Minoranze Nazionali ed Etniche* è stato recentemente elaborato a cura dell'*Internationales Institut für Nationalitäten Recht und Regionalismus* (INTEREG) di Monaco. Una proposta di *Dichiarazione dei Diritti delle Persone appartenenti a Minoranze Nazionali, Etniche, Religiose e Linguistiche* è stata presentata dalla Jugoslavia nel febbraio del 1978 alla Commissione per i Diritti dell'Uomo delle Nazioni Unite.

l'introduzione di norme e istituti costituzionali specificamente diretti alla tutela e alla protezione delle « minoranze linguistiche »³⁾.

Proprio sotto questo profilo l'esperienza spagnola presenta notevoli motivi di interesse. Come si è già avuto modo di osservare, l'influenza delle « nazionalità minori » spagnole sulla evoluzione delle istituzioni politiche del paese è stata tale che queste ultime, nel corso del XIX e del XX secolo, hanno sperimentato con alterni risultati tutte le possibili soluzioni al problema. Dal centralismo liberale della prima metà del secolo scorso all'esperienza federale della Prima Repubblica, dal sistema di autonomie regionali della Seconda Repubblica al rigido centralismo della dittatura franchista, per arrivare alla prospettiva regionale offerta dalla nuova Costituzione, l'ordinamento spagnolo si presenta quasi come un ideale campo di indagine per un esame concreto della evoluzione del rapporto esistente fra situazioni minoritarie e assetto delle istituzioni statali.

Un secondo importante motivo di interesse, interesse che in questo caso riguarda più da vicino l'esperienza italiana, consiste nel fatto che l'ordinamento costituzionale introdotto in Spagna in seguito alla proclamazione della Seconda Repubblica fornisce il primo esempio storico di organizzazione regionale della struttura dello Stato: la Costituzione del 1931, allo scopo di dare definitiva soluzione ai problemi istituzionali posti dalle varie situazioni minoritarie, stabiliva infatti un sistema di autonomie regionali differenziate, secondo un modello che fu poi parzialmente accolto nella vigente Costituzione italiana ed è stato recentemente riproposto nella nuova Costituzione spagnola.

A questo proposito occorre precisare che se da un punto di vista sociologico la questione istituzionale spagnola appare un tipico problema di situazioni minoritarie, nella misura in cui la comunità Catalana, Basca e Gallega presentano tutte le caratteristiche proprie delle minoranze etnico-linguistiche a carattere territoriale, per quanto concerne l'aspetto politico-istituzionale la questione si è posta e si pone tuttora come un problema regionale e non direttamente come un problema minoritario; problema regionale che si presenta nella forma di un conflitto, di natura strutturale, fra regioni centrali e regioni periferiche della penisola. Questa situazione, che costituisce l'aspetto caratteristico

³⁾ Per un esame dell'attuale disciplina giuridica delle minoranze linguistiche italiane, con ampi riferimenti all'evoluzione storico-giuridica del problema, si veda A. PIZZORUSSO, *Il Pluralismo linguistico fra Stato nazionale e autonomie regionali*, Pisa, 1975.

del problema istituzionale spagnolo, è dovuta all'azione congiunta di vari fattori di ordine geografico, storico ed economico.

Per quanto concerne l'elemento geografico, si può dire che la morfologia terrestre della penisola iberica presenta una duplice, fondamentale caratterizzazione: per un verso essa è chiaramente delimitata dal mare e dalla catena montuosa dei Pirenei rispetto al continente europeo del quale fa parte; essa si presenta perciò come un ambiente ideale per uno stanziamento umano e per la progressiva elaborazione della sua unità. Tuttavia una serie di catene montuose delimitano, secondo una caratterizzazione ancor più netta della precedente, due distinte aree geografiche interne alla penisola: gli aridi e desertici altopiani centrali e la periferia marittima, di condizioni climatiche e ambientali opposte e assai più favorevoli. E mentre le regioni degli altopiani appaiono geograficamente assai simili e formano un compatto blocco centrale, le regioni della periferia marittima (Galizia, regioni Lusitane, Province Basche, Catalogna, Levante, Baleari) sono fra loro isolate e divise, prive di quella omogeneità di interessi che costituisce la causa prima della forza del centro. Le stesse condizioni geografico-ambientali forniscono dunque alle regioni periferiche una spinta naturale alla dispersione e alla disgregazione, determinando una sorta di conflitto permanente con la volontà egemonica delle regioni centrali, la cui sopravvivenza economica storicamente è sempre stata legata al controllo della periferia marittima.

A ciò si deve aggiungere che le vicende storiche che hanno portato alla formazione dello Stato spagnolo moderno (in particolare quelle relative alla invasione della penisola da parte degli Arabi e alla successiva loro espulsione nel periodo della c. d. *Reconquista*, dall'XI al XIV secolo) hanno determinato nelle popolazioni iberiche una progressiva differenziazione linguistico-culturale corrispondente alla divisione geografica della penisola. La perfetta coincidenza fra gruppi etnico-linguistici e regioni geografiche ha fatto sì che, seppure in diversi contesti storico-istituzionali, il problema della convivenza e della ripartizione del potere fra tali gruppi si ponesse sin dal momento della formazione dell'unità politica del paese, condizionandone successivamente l'intera evoluzione.

Varie circostanze economiche hanno poi fornito un'ulteriore spinta alla caratterizzazione in senso regionalista delle situazioni minoritarie spagnole, determinando modelli culturali e livelli di ricchezza diversi a seconda delle differenti condizioni sociali e geografico-ambientali delle

singole regioni. Particolare rilievo assume in questo senso il fatto che a partire dalla metà del XIX secolo nelle regioni Catalana e Basca si è avuto un impressionante sviluppo economico e industriale cui sono a lungo rimaste estranee le altre regioni della penisola⁴). Il fatto che in due regioni periferiche, geograficamente e politicamente emarginate ma dotate di una ben marcata individualità storico-culturale, si sia venuta concentrando la ricchezza economica del paese ha indubbiamente conferito alle rivendicazioni autonomistiche di tali regioni un peso e una forza altrimenti difficilmente raggiungibili. Si può dunque affermare che si è verificata in queste regioni una situazione per molti aspetti diversa da quella della maggior parte dei gruppi minoritari di altri paesi europei o della stessa Spagna; gruppi per i quali la condizione di minoranza è stata spesso causa non solo di discriminazioni politiche, ma anche di sottosviluppo economico o comunque di relativo minor sviluppo rispetto agli altri gruppi sociali dell'ordinamento di appartenenza⁵).

2 — *Brevi cenni circa la formazione dello Stato spagnolo moderno; l'origine storica dei fenomeni regionali contemporanei.*

Alcuni brevi cenni storici, ripercorrendo assai schematicamente le principali tappe del processo di formazione della Spagna moderna, possono essere utili al fine di fornire maggiori chiarimenti sulle origini storiche di quei fattori di squilibrio che hanno reso così drammatica e convulsa la vita politica e istituzionale della Spagna contemporanea.

In seguito alla invasione araba della penisola si erano venute costituendo nel nord della stessa alcune piccole comunità, chiamate impro-

⁴) Alcuni dati statistici, aggiornati al 1973, possono fornire un quadro più esatto della situazione: i Paesi Baschi e la Catalogna occupano una superficie pari all'1,41% e al 6,33% del territorio spagnolo; la popolazione di tali regioni (compresa l'alta percentuale di immigrati) costituisce rispettivamente il 5,55% e il 15,28% della popolazione spagnola; la percentuale di impiegati nell'industria costituisce in tali regioni il 47% e il 42% della popolazione attiva, contro una media nazionale del 27%; un indice della ricchezza economica di tali regioni è fornito dal fatto che in esse si produce rispettivamente l'8% e il 20% del P.N.L. spagnolo. Numerosi altri dati possono vedersi in R. TAMAMES, *Adonde vas, España?*, Barcellona, 1977 e in J. SOLÉ TURA, *Introduccion al régimen político español*, Barcellona, 1972.

⁵) Per un sintetico, ma esauriente panorama delle minoranze etnico-linguistiche europee si veda il saggio di G. HERAUD, *L'Europe des ethnies*, Presses d'Europe, Paris, 1963.

priamente Stati cristiani, che costituivano l'ultimo baluardo della civiltà europea di fronte all'avanzata dell'Islam. Proprio in tali comunità è possibile individuare i nuclei originari delle diverse « nazionalità minori » che tuttora compongono la nazione spagnola: sul versante atlantico della penisola il nucleo gallego-portoghese, al centro quello castigliano, sempre al centro ma più a nord, al confine con la Francia, quello basco-navarro, sul versante mediterraneo quello catalano.

L'individualità politico-culturale di ciascuna delle piccole comunità militari cui si fa riferimento più che a causa di una differente origine etnica delle rispettive popolazioni si veniva formando per effetto della graduale affermazione dei diversi idiomi romanzi che in ognuna di esse era parlato. La successiva diffusione nella penisola di tali idiomi, tuttora parlati nelle varie regioni, seguì le fortune della espansione verso sud di ciascuna comunità durante il periodo della *Reconquista*: così il castigliano, oggi comunemente considerato la lingua spagnola, ha avuto una maggior diffusione grazie al ruolo predominante assunto dalla Castiglia nel processo di unificazione politica del paese; mentre gli altri due idiomi, il gallego-portoghese e il catalano, hanno avuto una diffusione più limitata rispettivamente sui versanti occidentali e orientali della penisola, fino ad essere ridotti, di pari passo alla crescita della politica centralizzatrice castigliana, al rango di dialetti popolari, privi di espressioni culturali e artistiche di rilievo.

Un discorso a parte deve essere però fatto per le Province Basche, dove è ancora oggi parlato un idioma, l'*Euskera*, del quale sembra provata l'origine non indoeuropea e il cui ambito di diffusione è sempre stato limitato alle stesse Province Basche e alla parte settentrionale della Navarra. La natura non indoeuropea di tale idioma fa infatti pensare ad un'origine etnica delle popolazioni Basche distinta da quella delle altre popolazioni iberiche, che, al di là delle differenziazioni linguistico-culturali, appaiono discendere da un comune ceppo etnico, risultato della mescolanza di varie razze primitive locali cui si sono aggiunti i successivi apporti delle invasioni romane, celtica e araba, apporti cui sono rimaste estranee le popolazioni basche.

Su tali fatti si basano le teorie che vedono nei Baschi l'unica vera e propria minoranza etnica spagnola, anche se il mistero che tuttora circonda l'origine di queste popolazioni può trovare una parziale spiegazione nella loro tarda cristianizzazione e nella loro tradizionale resistenza, favorita dall'isolamento geografico, ai tentativi di penetrazione castigliana.

Sin dagli inizi dell'XI secolo si verifica dunque l'espansione verso sud degli Stati cristiani, espansione che si concluse quattro secoli più tardi con la definitiva espulsione degli Arabi dalla penisola (1492). Di questa lunga fase storica, dal punto di vista che qui interessa, occorre tenere presenti due importanti avvenimenti.

In primo luogo il fatto che già dal XII secolo si manifestavano chiaramente due diverse concezioni dell'espansione cristiana: l'economia di mera sussistenza e le difficili condizioni ambientali, insieme allo spirito di crociata diffuso dalla Chiesa spagnola, conferivano all'espansione delle popolazioni centrali castigliane carattere fortemente territoriale-religioso, in contrapposizione alla espansione di tipo economico-commerciale, assai più disponibile all'integrazione con l'elemento arabo, cui aspiravano le ricche classi mercantili delle regioni periferiche e in particolare della Catalogna.

In questa forma cominciava a delinearsi quel conflitto strutturale fra regioni centrali e periferiche, destinato a divenire una costante delle vicende politiche spagnole. In questa occasione una serie di circostanze favorevoli (le crisi economica e dinastica della Corona Catalano-Aragonese in primo luogo) favorirono il prevalere della politica della Castiglia che culminò nell'unificazione delle Corone Castigliana e Catalano-Aragonese, sancita nel 1479 dal matrimonio di Isabella di Castiglia e Fernando di Aragona; data che segna almeno formalmente la nascita dello Stato spagnolo moderno.

Con i due « Re cattolici » aveva inizio la politica di costruzione dell'unità iberica e, alla fine del XV secolo, poteva effettivamente dirsi che la Spagna era governata dalla Castiglia, anche se ciascuna entità storica che la componeva continuava a mantenere, per mezzo dei vari privilegi forali, i c. d. *Fueros*, la propria identità politico-amministrativa, le proprie leggi e i propri costumi. Anche dal punto di vista istituzionale, dal momento che i vari territori della penisola erano pervenuti sotto il dominio della Corona secondo i più svariati titoli, il tipo di unità che i « Re cattolici » avevano realizzato era di carattere più formale che sostanziale; tanto che l'uso del termine Spagna per indicare l'intera penisola si diffuse solo verso la fine del XVI secolo.

E' con gli eredi dei « Re cattolici », con la dinastia degli Asburgo, che hanno inizio i processi di concentrazione e di centralizzazione del potere statale nelle mani dei sovrani, insieme alla progressiva erosione dei privilegi forali. Secondo un indirizzo attuato dai sovrani spagnoli anche per i loro domini italiani ereditati dagli Aragonesi, si aveva

infatti nel corso del XVI secolo la creazione dei vari Consigli della Corona in luogo o accanto alle varie istituzioni tradizionali, di origine forale, di ciascuna regione storica. Occorre d'altra parte aggiungere che l'attenzione di Carlo V e di Filippo II si concentrava soprattutto in quella politica di espansione coloniale che portò la Spagna, verso la metà del XVI secolo, al culmine della sua potenza. Il predominio castigliano all'interno della penisola era infatti assicurato dal monopolio castigliano-andaluso del commercio coloniale, mentre la coesione ideologica della popolazione era mantenuta dalla Chiesa cattolica e dalla repressione di qualsiasi eterodossia politica da essa svolta mediante l'Inquisizione.

Il processo di « castiglianizzazione » della penisola subì tuttavia un brusco arresto con la crisi economica del XVII secolo. La progressiva perdita del predominio sui mari, la lenta dissoluzione dell'impero coloniale avviarono infatti in quel periodo una grande rivoluzione economica che finì col mettere in crisi, rovesciandolo a favore delle regioni periferiche, l'equilibrio economico-politico favorevole alla Castiglia raggiunto nel XVI secolo. Cominciava allora a manifestarsi, come ha osservato Pierre Vilar ⁶⁾, il preoccupante fenomeno della incapacità di adattamento delle regioni centrali al nascente capitalismo; mentre altrove gli enormi profitti mercantili iniziavano a venir reinvestiti nelle società commerciali e nelle prime attività manifatturiere, avviando quella rivoluzione economica che avrebbe portato alla affermazione del modo di produzione capitalistico, l'aristocrazia castigliana si mostrava incapace, al contrario delle classi mercantili periferiche, di trasformare l'artificiale e limitata ricchezza delle conquiste coloniali in una solida struttura produttiva interna.

Già nel 1640 la ribellione della Catalogna e del Portogallo, in occasione della Guerra dei Trent'Anni, dava la misura di quanto profonda fosse la crisi dell'unità ispanica. Fu in tale circostanza che il Portogallo, proclamatosi indipendente, separò definitivamente le sue

⁶⁾ Per un primo approccio ai principali problemi interpretativi dell'evoluzione storica spagnola nel periodo qui considerato sono assai utili: P. VILAR, *Histoire de l'Espagne*, trad. ital., Milano, 1955; J. VICENS VIVES, *Aproximacion a la historia de España*, trad. ital., Torino, 1966; per quanto concerne il particolare punto di vista della questione regionale si segnala invece A. RAMOS OLIVEIRA, *La unidad nacional y los nacionalismos españoles*, Grijalbo, Mexico, 1970.

sorti da quelle della Spagna. Al contrario la rivolta della Catalogna, che nell'ultima fase della Guerra dei Trent'Anni aveva offerto il suo appoggio alla Francia, proclamandosi a sua volta indipendente, venne immediatamente domata; tuttavia nessuno dei sovrani che seguì osò più mettere in discussione i privilegi e le istituzioni forali delle regioni periferiche.

La crisi era tuttavia solo rinviata di qualche decennio, e si concluse agli inizi del XVIII secolo con la fine della dominazione asburgica. Alla morte di Carlo II si verificò un conflitto successorio che, se assunse dimensioni internazionali per le mire delle grandi potenze sul decadente impero coloniale, fu per gli spagnoli l'occasione di uno scontro, per certi aspetti decisivo, fra regioni centrali e periferiche.

La vittoria delle regioni centrali e della Castiglia, sostenitrici della causa di Filippo d'Angiò, sulle armate Catalane, fautrici dell'Arciduca Carlo, ebbe infatti come conseguenza la definitiva affermazione dello Stato assoluto centralizzato: una serie di Decreti di Filippo V, conosciuti complessivamente col nome di *Nueva Planta* (1716), eliminò tutti i privilegi e le istituzioni tradizionali delle regioni dell'antica Corona Catalano-Aragonese, introducendo un nuovo ordinamento amministrativo unificato per tutto il paese, dal quale rimanevano escluse solo le Province Basche che venivano così premiate per il loro appoggio alla causa dei Borboni.

D'altra parte la perdita della propria identità politico-amministrativa, determinata dalla abolizione dei *Fueros* locali, tornò paradossalmente a tutto vantaggio delle regioni periferiche. La progressiva integrazione delle regioni dell'antica Corona d'Aragona col resto del paese, culminata nel 1778 con l'abolizione del monopolio castigliano-andaluso del commercio coloniale, significava infatti per quelle regioni il passo decisivo per la realizzazione della rivoluzione industriale. La rinascita economica che risollevò la Spagna dalla crisi del XVII secolo fu quindi opera delle classi mercantili delle regioni periferiche, mentre le regioni centrali sembravano avviate verso un lento e inarrestabile declino economico.

Si aggiungeva così un ulteriore elemento di crisi e di instabilità al già difficile equilibrio fra le varie regioni e i vari gruppi etnico-linguistici della penisola; anche se solo nel corso del XIX e del XX secolo tale crisi sarebbe scoppiata in pieno dando la misura di quanto scarsa fosse la coesione fra le varie popolazioni spagnole.

3 — *Minoranze regionali e questione della forma di Stato nella evoluzione costituzionale della Spagna contemporanea.*

La Spagna faceva dunque il suo ingresso nel XIX secolo con un grave problema strutturale ancora tutto da risolvere: la profonda dissociazione fra potere politico, che rimaneva saldamente detenuto dalla aristocrazia fondiaria della Castiglia e delle altre regioni centrali, e potere economico, che si andava sempre più concentrando nelle nuove classi emergenti delle regioni periferiche. Dal punto di vista che qui interessa il problema può essere sinteticamente delineato nel modo seguente: la classe borghese, e quindi la classe sociale che per le sue stesse esigenze di sviluppo come classe egemone si è storicamente trovata nella necessità di avviare la costruzione dello Stato liberale, unitario e accentrato, era in Spagna decentrata geograficamente ed emarginata politicamente dalla società che costituiva la sua naturale area di espansione. E' stata proprio questa situazione a conferire, in Spagna, alla questione della forma dello Stato una centralità che non trova riscontro neppure nelle vicende istituzionali di quei paesi europei in cui la costruzione dell'unità politica è stata particolarmente lenta e complessa, come in Italia e in Germania.

Già i costituenti di Cadice, riuniti nel 1810 in seguito alla sollevazione contro i Francesi, erano pienamente consapevoli della gravità del problema della ricostruzione dell'unità nazionale spagnola. La soluzione istituzionale accolta nella Costituzione del 1812 non era tuttavia priva di una certa contraddittorietà. Da una parte, infatti, i costituenti intendevano rispettare la tradizione forale, introducendo una divisione politica del paese in entità corrispondenti agli antichi Regni spagnoli, quasi a ripristinare la situazione anteriore alla già citata famosa serie di Decreti di Filippo V; mentre poi un intero titolo della Costituzione, dopo aver proclamato la « sovranità della nazione » (termine nel quale erano accomunati e si identificavano tutti i territori della penisola e tutte le colonie che appartenevano alla Corona spagnola), era dedicato ad una nuova divisione amministrativa del territorio, basata sulla introduzione delle Province secondo il modello accentratore di ispirazione liberale offerto dalla Rivoluzione Francese.

Il programma liberale, che dava un ulteriore e definitivo taglio alle tradizionali divisioni storiche di origine forale, poté tuttavia essere realizzato solo alcuni decenni più tardi. Già sin dal 1820 la Chiesa, timorosa della politica liberale, andava organizzando nel nord della penisola un proprio partito politico, gli « Apostolicos » o « Carlisti ».

L'ideologia tradizionalista ed ultraclericale di questo partito trovò un favorevole terreno di attecchimento nelle popolazioni contadine delle Province Basche, della Navarra, dell'Aragona e della Catalogna. Il programma politico dei Carlisti, per la realizzazione del quale essi sostenevano la successione al trono di Don Carlos, fratello di Ferdinando VII, consisteva nella richiesta del ritorno all'assolutismo paternalista del XVIII secolo e nel ripristino dell'antica tradizione forale, della quale tali popolazioni erano le più accanite sostenitrici. Si veniva così formando la base ideologica di un regionalismo, quello Basco, che si differenzia notevolmente da quello Catalano, di ispirazione borghese e liberale.

Benché la questione sia al centro di discordanti interpretazioni storiche⁷⁾, si può in linea di massima affermare che l'attaccamento ai privilegi forali delle popolazioni del nord della Spagna fu in gran parte strumentalizzato dalla Chiesa e dalla aristocrazia fondiaria Carlista al fine di ostacolare l'affermazione di una politica liberale di vendita delle terre ecclesiastiche e di abolizione dei privilegi di origine feudale. D'altra parte i *Fueros* delle Province Basche e della Navarra, con il loro complesso regime fiscale, rappresentavano l'ultimo grosso ostacolo all'unificazione amministrativa e doganale del paese. Occorre inoltre osservare che, sebbene il Carlismo — in quanto chiara espressione della identità politico-culturale delle popolazioni basche — venga generalmente considerato la prima manifestazione storica del regionalismo spagnolo, la rivendicazione degli antichi *Fueros* riconosciuti dai primi sovrani spagnoli (intesa come affermazione della originaria piena sovranità basca e quindi della non subordinazione di tali *Fueros* alla Costituzione dello Stato spagnolo) non è certo assimilabile alle rivendicazioni autonomiste catalane di qualche decennio posteriori; si trattava infatti di un movimento politico tutto proteso verso il passato, nel tentativo di difendere un assetto istituzionale proprio di una società precapita-

⁷⁾ Nel senso che all'interno del programma Carlista la rivendicazione foralista avesse valore secondario rispetto all'antiliberalismo tradizionalista e alla difesa dei privilegi ecclesiastici appare orientata tutta la storiografia di ispirazione liberale, franchista e marxista per la quale ci si limita a segnalare rispettivamente S. G. PAYNE, *El nacionalismo Vasco*, Barcellona, 1974; M. GARCIA VENERO, *Historia del nacionalismo vasco*, Madrid, 1945; C. GISPERT-J. PRATS, *España: un Estado plurinacional*, Barcellona, 1978, oltre al già citato RAMOS OLIVEIRA. Di diverso e opposto avviso sono invece naturalmente gli storici nazionalisti baschi di tutti gli orientamenti, per i quali ci si limita a indicare « Ortzi » (F. LETAMENDIA BELZUNCE) *Los vascos*, S. Sebastiano, 1978.

listica che a livello politico e militare stava vivendo in Spagna in quel periodo lo scontro decisivo con le forze liberali, destinate inevitabilmente a prevalere.

La I Guerra Carlista (1833-1839) determinò infatti l'avvicinamento della monarchia alle posizioni liberali, avvicinamento che si concretizzò, oltre che nello Statuto Reale del 1834 e nella Costituzione del 1837, in due fondamentali provvedimenti che stanno alla base dell'assetto politico e sociale della Spagna del XIX secolo. Il primo, la Riforma Amministrativa di Javier de Burgos del 1833, creava una nuova divisione del territorio spagnolo in 49 Province, realizzando definitivamente l'unificazione politico-amministrativa del paese; base provinciale assumevano infatti le amministrazioni civile, militare, giudiziaria e fiscale, con la subordinazione diretta del nuovo ente al governo centrale (tale posizione assumeva il governatore civile, riproduzione del prefetto francese). Il secondo provvedimento fu la Legge di soppressione delle manimorte ecclesiastiche, con la conseguente prima grande vendita delle terre della Chiesa, che insieme a quelle comunali costituivano quasi i 2/3 del patrimonio fondiario spagnolo. L'effetto di tale provvedimento fu il costituirsi di un neolatifondismo assai più esteso e potente di quello dei secoli precedenti; grazie al carattere particolarmente moderato e censitario della Costituzione del 1845 e ad una rigida politica centralista l'oligarchia agraria castigliana, verso la metà del XIX secolo, consolidava definitivamente il proprio potere⁸⁾.

Quel centralismo politico che era stato uno fra i principali obiettivi della borghesia liberale agli inizi del secolo si stava adesso ritorcendo contro le stesse classi borghesi delle regioni periferiche. Il centralismo della oligarchia castigliana, il suo immobilismo politico costituivano infatti il maggior ostacolo al disegno della borghesia industriale catalana di dirigere lo sviluppo industriale e capitalistico del paese. Proprio verso la metà del secolo l'incompatibilità politica fra regioni centrali e periferiche, frutto di una incompatibilità strutturale derivante

⁸⁾ Il più noto saggio di storia contemporanea spagnola è quello di R. CARR, *Spain 1808-1939*, trad. ital., Firenze, 1973; per l'evoluzione storica delle autonomie locali spagnole si veda A. RUBIALES TORREJON, *La region: historia y actualidad*, Siviglia, 1973. Per quanto concerne la storia costituzionale del paese si vedano invece: A. POSADA, *La nouvelle constitution espagnole*, Parigi, 1932; L. SANJES A:ESTA, *Historia del constitucionalismo español*, Madrid, 1974; J. SOLÉ TURA - E. AJA, *Constituciones y periodos constituyentes en España (1808-1936)*, Madrid, 1977; in lingua italiana si veda F. PIERANDREI, *La Costituzione spagnola del 9.12.1931*, Firenze, 1946.

da livelli diversi di sviluppo delle rispettive società, iniziava a manifestarsi in Catalogna, secondo un atteggiamento tipico del nazionalismo romantico borghese del XIX secolo, con una progressiva riscoperta, ancora a livello culturale e letterario, della individualità nazionale perduta nel XVIII secolo. Ma con una interpretazione storica che vedeva la personalità catalana costantemente oppressa dal centralismo castigliano si gettavano le basi per lo sviluppo politico in senso regionalista e autonomista del fenomeno culturale.

Vi era tuttavia una base materiale che agiva da spinta naturale affinché il nascente nazionalismo catalano si orientasse in senso autonomista ma non separatista; la borghesia industriale, che del nazionalismo catalano era la principale ispiratrice, era in effetti ben consapevole del fatto che oltre il 90% della propria produzione era diretto verso le regioni centrali agricole, che costituivano il suo naturale insostituibile sbocco di mercato.

Fin dalle sue prime manifestazioni il nazionalismo catalano era dunque diretto non tanto alla rivendicazione dell'indipendenza della regione, quanto alla affermazione della necessità della partecipazione della classe borghese catalana alla direzione della vita politica spagnola, che una Costituzione rigidamente centralista riservava alla oligarchia agraria delle regioni centrali, freno insostenibile all'ulteriore sviluppo industriale del paese⁹).

Una prima espressione di tale tendenza si ebbe negli avvenimenti che condussero alla proclamazione della Repubblica Federale. Intorno agli anni '70 una triplice pressione veniva esercitata sulle strutture politiche del regime conservatore: al nord era ripresa l'agitazione carlista, al sud l'anarchismo si diffondeva rapidamente nel bracciantato agricolo dei grandi latifondi; mentre nelle regioni orientali, soprattutto in Catalogna, era sorto un forte movimento federale la cui guida era stata assunta da Pi y Margall, il quale, in seguito all'insurrezione che portò nel 1873 alla proclamazione della Repubblica, ne fu eletto Presidente. Attraverso il ricorso alla soluzione federale la borghesia catalana e delle altre regioni periferiche, ponendosi come forza mediatrice dei vari gruppi sociali che per diversi motivi si contrapponevano alla oligarchia

⁹) Per il primo periodo del movimento regionale catalano si veda J. SOLÉ TURA, *Catalanismo y revolucion burguesa*, Madrid, 1974; per l'evoluzione storica del movimento regionale catalano sino al periodo della Seconda Repubblica si veda invece J. A. GONZALES CASANOVA, *Federalismo y autonomia a Catalunya*, Barcellona, 1974.

agraria, intendeva avviare la costruzione di un regime politico che le permettesse quella libertà di azione della quale necessitava per il proprio ulteriore sviluppo.

La Costituzione federale, che pure astrattamente sembrava rappresentare lo strumento più idoneo alla equilibrata convivenza delle diverse popolazioni ispaniche, non ebbe tuttavia neppure concreta attuazione: i contrasti politici fra gli stessi federalisti, il riaccendersi della Guerra Carlista, l'agitazione « cantonale » di ispirazione anarchica nelle regioni meridionali, facilitarono una rapida restaurazione della monarchia, operata dall'esercito nel 1874. La stessa borghesia catalana, temendo un'eccessiva radicalizzazione del movimento rivoluzionario, preferiva riaffidare la guida politica del paese alle vecchie classi aristocratiche accentratrici legate alla monarchia; e l'idea federale, che pure in seguito riaffiorerà periodicamente come possibile alternativa per la soluzione del problema istituzionale spagnolo, non costituirà in definitiva che una sorta di utopia, destinata ad avere un ruolo quasi marginale nel dibattito politico del paese.

Il fallimento dell'esperienza federale determinò una prima profonda trasformazione nell'atteggiamento catalano; abbandonata l'aspirazione a modificare l'assetto complessivo delle istituzioni del paese, la borghesia catalana ripiegò su se stessa, optando per un obiettivo per alcuni aspetti più limitato ma che appariva allora di più facile realizzazione: l'autonomia regionale. Se infatti l'obiettivo politico dei primi teorici del nazionalismo catalano, da Almirall a Prat de La Riba, a Rovira y Virgili, era la riunificazione in uno Stato indipendente dei territori spagnoli e francesi di cultura catalana (la c. d. Gran Catalogna) nell'ambito di una gran confederazione di tutti i popoli iberici, la rivendicazione immediata nei confronti del governo di Madrid si limitava alla richiesta dell'autonomia politico-amministrativa della regione.

Particolarmente evidente risulta tale tendenza nelle « *Bases de Manresa* » (1892), il primo documento politico del partito regionale catalano, la *Lliga*, fondato da Prat de La Riba nel 1887. Più che un programma politico vero e proprio le *Bases* sono infatti uno schema di Statuto regionale, col quale vengono precisate a grandi linee sia le competenze e le attribuzioni della regione, sia i principi fondamentali della organizzazione regionale, secondo criteri che saranno in parte ripresi più tardi nel progetto di Statuto catalano presentato alle Cortes della Seconda Repubblica. Così, accanto ad una serie di norme che affermavano la piena sovranità legislativa, esecutiva e giudiziaria della

regione nelle materie di propria competenza (fra le quali ampio spazio era destinato a quelle di ordine economico quali la legislazione commerciale e la coniazione della moneta), e il carattere ufficiale della lingua catalana all'interno della regione e nei rapporti di questa con lo Stato centrale, altre norme erano dedicate all'organizzazione dei poteri regionali secondo i principi della forma di governo parlamentare con Cortes elette su base corporativa. Ma ciò che interessa di più osservare è l'assoluta mancanza di riferimenti alla forma istituzionale (monarchia o repubblica) e al tipo di organizzazione (unitaria o federale) dello Stato centrale, cui il movimento catalano si mostrava ormai indifferente, limitandosi le *Bases* a fissare le materie attribuite alla competenza legislativa, esecutiva e giudiziaria dello Stato centrale secondo criteri assai restrittivi dei poteri di quest'ultimo.

Nell'ultimo decennio del XIX secolo e nei primi anni del XX la *Lliga* si poneva comunque alla testa del movimento di opposizione al governo di Madrid, ancora saldamente detenuto dalla oligarchia castigliana. E mentre la *Lliga* iniziava ad ottenere i suoi primi importanti successi elettorali, altri movimenti regionali muovevano i loro primi passi: è del 1906 la fondazione del Partito Nazionalista Basco (PNV), che rimase sino agli anni trenta ancorato ad una posizione assai moderata e filoclericale, di chiara derivazione Carlista; contemporaneamente varie associazioni regionaliste nascevano nella Galizia e nel *Pais Valenciano*, anche se questi movimenti, al contrario che nelle Province Basche e in Catalogna, rimasero sempre minoritari rispetto ai movimenti repubblicani delle stesse regioni.

D'altra parte, nel secondo decennio di questo secolo il movimento regionale, soprattutto in Catalogna, subiva una seconda profonda trasformazione: i gravi disordini sociali di quegli anni e la crescita del movimento operaio socialista ed anarchico rendevano infatti la borghesia industriale, che in prima persona aveva sino ad allora sostenuto le rivendicazioni regionaliste, assai più disponibile che in passato al compromesso con l'oligarchia agraria castigliana. Un primo avvicinamento di posizioni fu reso possibile dalla approvazione, nel 1913, della legge sulle « *Mancomunidades* » provinciali; tale legge permetteva, attraverso l'associazione di più Province, la costituzione di un nuovo ente territoriale, che in pratica assumeva dimensione regionale, cui erano attribuiti due tipi di funzioni: quelle già di competenza provinciale e quelle eventualmente delegate dallo Stato, su richiesta della *Mancomunidad*, mediante apposita legge. Si trattava in sostanza di una

forma assai limitata di decentramento, assai lontana dall'autonomia politica rivendicata dal movimento regionalista, ma che rappresentava pur sempre un primo serio tentativo di risposta del governo centrale alle richieste catalane; tanto che una *Mancomunidad* catalana fu costituita nel 1914, mentre un analogo progetto basco non ebbe seguito a causa dell'avvento della dittatura.

La definitiva alleanza fra borghesia industriale catalana e oligarchia agraria, alleanza che portò nel 1923 alla dittatura del generale Primo de Rivera, finì tuttavia per conferire nuovo vigore al movimento regionale.

Come ha osservato Carrillo ¹⁰⁾, il « tradimento » delle rivendicazioni autonomiste da parte della *Lliga* e della borghesia industriale determinava in Catalogna la progressiva crescita di vari partiti regionalisti, fino ad allora posti in secondo piano dall'azione della *Lliga*, a base prevalentemente operaia, intellettuale e piccolo borghese: la Unione dei « *Rebassaires* », *Acciòn Catalana* e *Estat Català*, partiti dalla cui fusione nasceva nel '31 la *Esquerra* (sinistra) Repubblicana della Catalogna, che avrebbe egemonizzato la vita politica della regione sino allo scoppio della guerra civile. Per questi nuovi partiti, eredi della tradizione popolare e operaista del federalista Pi y Margall, la rivendicazione autonomista si inseriva in un più vasto programma di riforme sociali e istituzionali, che aveva come obiettivo immediato la proclamazione della Repubblica, la richiesta di elezioni democratiche, la convocazione di Cortes costituenti; mentre a livello nazionale si assisteva alla crescita dei partiti repubblicani e socialisti, che dedicavano sempre maggiore attenzione ai movimenti regionali, la graduale trasformazione della base sociale del movimento regionale catalano apriva una nuova fase nella storia del regionalismo spagnolo, caratterizzata dall'avvicinamento delle posizioni dei movimenti autonomisti e delle forze progressiste che si opponevano al regime conservatore di Madrid.

Ed in effetti la stessa dittatura del generale Primo de Rivera finiva indirettamente per favorire l'accordo, impossibile finché il movi-

¹⁰⁾ La definizione è in S. CARRILLO, *La lotta del proletariato per la direzione del movimento nazionale*, in AA.VV., *La crisi del franchismo*, Roma, 1971. Vastissima è la bibliografia sulla crisi spagnola del XX secolo; fra le tante opere ci si limita a segnalare G. BRENAN, *The spanish labyrinth*, traduz. ital., Torino, 1970; C. RAMA, *La crisis española de siglo XX*, Madrid, 1976; M. TUÑÓN DE LARA, *España en el siglo XX*, trad. ital., Roma, 1966. tutti con ampi riferimenti al problema regionale.

mento regionale era stato egemonizzato dalla *Lliga*, partito degli industriali catalani, fra le forze regionaliste e le forze repubblicane e socialiste delle regioni centrali; tale accordo, sancito ufficialmente nell'agosto del 1930 col Patto di S. Sebastiano, preludeva alla proclamazione della Seconda Repubblica, avvenuta il 14 aprile del 1931.

L'atteggiamento dei governi repubblicani e dei costituenti del '31 nei confronti delle rivendicazioni autonomiste fu dunque profondamente diverso da quello dei loro predecessori: l'apporto dei movimenti regionali, e soprattutto quello dei catalani, alla causa della Repubblica era infatti decisivo. Una soluzione al problema era d'altra parte suggerita dalle stesse circostanze, che vedevano accanto alla rivendicazione autonomista di alcune regioni, altre regioni tradizionalmente legate al potere centrale e del tutto indifferenti di fronte a tale rivendicazione. La soluzione accolta nella Costituzione del '31, che prevedeva un sistema di autonomie regionali differenziate, la cui realizzazione era lasciata alla iniziativa delle stesse comunità interessate, fu quindi una scelta imposta dai fatti, dall'insieme di esperienze che il movimento regionale era venuto realizzando negli anni precedenti.

Esaminando lo svolgimento dei lavori preparatori del testo costituzionale del '31 si può osservare come, superata la resistenza dei radicali e dei conservatori — fautori del più rigido centralismo — grazie all'accordo coi socialisti, l'*Esquerra* catalana, rinunciando alla soluzione federale, vide sostanzialmente accolte le proprie rivendicazioni autonomiste, svolgendo una funzione trainante rispetto agli altri movimenti regionali; si può addirittura affermare che il problema maggiore per i costituenti non fu tanto quello della estensione e della regolamentazione dell'autonomia regionale, quanto quello della formula con cui il sistema di autonomie doveva essere definito in sede di affermazione dei principi generali dell'ordinamento. Problema che fu risolto con una definizione assai ambigua e discussa quale quella dello « Stato integrale compatibile con l'autonomia di Municipi e Regioni » (art. 1).

L'ideatore della definizione, il socialista Jimenez de Asua, giustificava tale scelta richiamandosi alle teorie di Preuss circa la razionalizzazione del principio federale, già parzialmente accolte nella Costituzione di Weimar; ma la imprecisione tecnica della formula era in realtà ammessa dagli stessi costituenti che, all'art. 8 della Costituzione, qualificavano in modo più esatto il rapporto esistente fra lo Stato spagnolo e gli enti territoriali minori che di esso facevano parte, definendo lo Stato « integrato da Municipi riuniti in Province e Regioni che si

fossero costituite in regime di autonomia ». A parte le ambiguità della definizione, la disciplina costituzionale concernente l'autonomia regionale (Titolo I della Costituzione) sembrava effettivamente corrispondere alle intenzioni di Jimenez de Asua, coesistendo l'ampia autonomia normativa riconosciuta alle regioni con il carattere unitario e indivisibile dello Stato spagnolo, che nella sua Costituzione esplicitamente rifiutava la soluzione federale (art. 13).

In sostanza i costituenti del '31 introducevano tre distinti livelli di decentramento politico-amministrativo: ad un primo livello venivano individuati i Municipi, dei quali la Costituzione garantiva l'esistenza in tutto il territorio spagnolo; ad un secondo livello le Province, che costituivano la normale divisione amministrativa del territorio, in regime di « subordinazione diretta al potere centrale »; ad un terzo livello, definite « nuclei politici all'interno dello Stato spagnolo », si trovavano infine le Regioni, formate da « una o più Province limitrofe aventi caratteristiche storiche, culturali ed economiche comuni ». Era comunque chiaro che a questi tre livelli non corrispondevano uguali gradi di autonomia, contrapponendosi Municipi e Regioni, enti autonomi corrispondenti a comunità storiche delle quali lo Stato si limitava a riconoscere l'esistenza, alle Province, divisione del territorio artificialmente introdotta dal legislatore come normale livello di decentramento delle strutture amministrative statali.

Venendo ad una sintetica descrizione di tale sistema di autonomie regionali occorre sottolineare le seguenti caratteristiche: 1) la formazione delle Regioni era lasciata alla iniziativa dei Consigli Municipali e del corpo elettorale della comunità interessata: in base ad un procedimento regolato dalla Costituzione tale iniziativa portava all'approvazione da parte delle Cortes di uno Statuto d'autonomia, definito « Legge fondamentale della organizzazione regionale » e, come tale, parte integrante dell'ordinamento giuridico statale; 2) le competenze legislative di ciascuna regione (alle quali si aggiungevano, secondo il principio del parallelismo delle funzioni, le corrispondenti attribuzioni amministrative e giudiziarie) erano fissate dagli Statuti, attraverso una serie di criteri di ripartizione delle materie stabiliti dalla Costituzione stessa; 3) gli Statuti dovevano inoltre stabilire, con l'unico limite del rispetto dei principi costituzionali, l'organizzazione interna di ciascuna regione e la forma di governo che essa intendeva assumere; 4) una serie di norme costituzionali regolava infine l'autonomia finanziaria del nuovo ente e stabiliva la disciplina dei rapporti della lingua

castigliana, definita lingua ufficiale della Repubblica, con le varie lingue regionali, secondo il principio della coufficialità degli idiomi all'interno delle singole regioni autonome.

La congruità della soluzione offerta da questo sistema di autonomie al problema istituzionale spagnolo non deve tuttavia far pensare ad una rapida e completa attuazione: al momento dello scoppio della guerra civile, che mise in pratica fine all'ordinamento repubblicano, solo due Statuti, quello Catalano e quello Basco, erano stati approvati non senza notevoli difficoltà.

La dura repressione effettuata dal franchismo nei confronti dei movimenti regionali, in nome dell'unità materiale e spirituale del paese, non ha comunque esaurito le rivendicazioni autonomiste. Anzi, nella misura in cui il franchismo ha negato la stessa esistenza delle minoranze regionali, considerandole un mero problema di « ordine pubblico », la questione oggi si pone non solo come espressione della individualità storica delle nazionalità minori, ma anche e soprattutto come un problema di decentramento e di assetto democratico delle istituzioni del paese. Nella fase di transizione alla democrazia, aperta con la proclamazione di Juan Carlos a Re di Spagna e destinata a concludersi con l'approvazione del nuovo testo costituzionale, il problema regionale è emerso come uno dei principali nodi politici da risolvere per la realizzazione di quel « consenso costituzionale » di tutti i cittadini e di tutte le forze politiche del paese, unica effettiva garanzia della stabilità del nuovo regime politico. Occorre d'altra parte sottolineare come alcuni aspetti della questione siano profondamente mutati rispetto alla situazione della Seconda Repubblica.

In particolare, si è assistito negli ultimi anni ad una progressiva radicalizzazione delle posizioni per quanto concerne la minoranza basca; la luttuosa serie di attentati terroristici rivendicati o attribuiti all'E.T.A. (sigla del movimento estremista *Euskadi ta Askatasuna*, « Paese Basco e libertà ») non costituisce che l'aspetto più drammatico della tensione esistente fra il governo Suarez e la popolazione basca ¹¹⁾. Già

¹¹⁾ Sulla fase di transizione spagnola esistono diversi saggi in lingua italiana, fra i quali si può vedere: G. P. DELL'ACQUA, *Spagna - Cronache della transizione*, Firenze, 1978; per quanto concerne in particolare le problematiche istituzionali, con ampi riferimenti alla questione regionale, AA.VV. (a cura di G. DE VERGOTTINI), *Una Costituzione democratica per la Spagna*, Milano, 1978; AA.VV., *La Costituzione spagnola nel trentennale della Costituzione italiana*, Atti del Convegno di Bologna, Scuola di Perfezionamento in Scienze Amministrative, 26-27 maggio 1978.

durante la Seconda Repubblica il movimento nazionalista basco era caratterizzato dalla presenza di una forte componente separatista e razzista, che non trova analogie nei movimenti autonomisti di altre minoranze regionali spagnole. Le difficoltà oggettive poste dalla differenziazione etnico-linguistica hanno impedito nelle Province Basche una completa integrazione fra l'elemento etnico locale e la grande massa di immigrati richiamati dallo sviluppo industriale della regione, con la conseguenza che la rivendicazione autonomista non ha mai potuto svolgere quella funzione unificante che aveva avuto nei paesi catalani già nella fase precedente alla Repubblica. A ciò si deve aggiungere che la borghesia industriale e finanziaria della regione, a differenza della catalana, ha sempre mantenuto una posizione filocastigliana e decisamente centralista; la piccola borghesia urbana e rurale basca si è dunque trovata completamente isolata di fronte alla repressione franchista dei vari movimenti regionali, mentre il P.N.V., l'ala moderata del nazionalismo basco, non ha mai avuto una reale capacità di controllo dell'intero movimento regionale.

Di fronte a tale realtà, il governo Suarez, consapevole dei rischi che avrebbe posto l'attendere il termine del lungo e complesso iter di approvazione della Costituzione, ha concesso ad alcune regioni, mediante una serie di appositi decreti, un regime di autonomia a carattere provvisorio — la c. d. Preautonomia — destinato ad essere sostituito dalla disciplina definitiva della materia regionale operata dal nuovo testo costituzionale. A partire dal settembre del '77 la concessione del regime di Preautonomia ha dunque avviato il processo di regionalizzazione del paese, ottenendo indubbiamente un grande effetto psicologico sui vari movimenti regionalisti. Dal punto di vista politico si deve tuttavia osservare che la possibile funzione deterrente di tale regime è stata in gran parte vanificata dal carattere unilaterale della formazione degli organi preautonomistici, avvenuta tramite decreti governativi che prescindevano da qualsiasi consultazione coi partiti autonomisti e col corpo elettorale delle regioni interessate; mentre, sul piano giuridico, il regime di autonomia è stato parzialmente svuotato dalla lentezza con cui sono avvenuti i primi trasferimenti di poteri dallo Stato alle regioni e dalla assoluta mancanza di mezzi finanziari per far fronte alle varie necessità.

Questo breve quadro della situazione, pur nella sua sinteticità, è sufficiente a individuare i principali fattori che hanno condizionato le scelte operate dai costituenti relativamente al problema delle mino-

ranze regionali spagnole. Benché la maggioranza dei partiti politici si fosse pronunciata, prima delle elezioni del giugno '77, a favore della soluzione federale, sin dalla prima bozza di Costituzione, i costituenti si sono orientati a favore della scelta regionale, sulla base della esperienza fornita dalla Seconda Repubblica. La nuova Costituzione ricalca infatti in gran parte le soluzioni accolte nel testo costituzionale del 1931, in particolare per quanto concerne i tre distinti livelli di decentramento, Municipi, Province e Regioni, i rapporti di tali enti con l'ordinamento statale, i possibili diversi gradi di autonomia regionale permessi dal procedimento di definizione delle competenze regionali tramite gli Statuti di autonomia, definiti come nel '31 « norme istituzionali fondamentali di ciascuna Comunità Autonoma », riconosciuti e tutelati dallo Stato « come parte integrante del proprio ordinamento giuridico » (art. 147).

Si possono tuttavia osservare, rispetto alla disciplina della Costituzione del '31, una serie di importanti differenze, in parte dettate dalla diversa situazione politica del paese e in parte suggerite dalla esperienza regionale italiana, che, come dimostrano i lavori preparatori, è stata tenuta in gran conto da parte dei nuovi costituenti spagnoli. Una prima modifica appare nella definizione della forma di Stato stabilita all'art. 2 della Costituzione, nel quale si riconosce « il diritto all'autonomia delle nazionalità e delle regioni che integrano la nazione spagnola ». Tale formula, che va interpretata alla luce dell'esplicito richiamo dello stesso art. 2 alla « indissolubile unità della nazione spagnola », non elimina tuttavia i dubbi posti dalla definizione del '31, aggiungendone di nuovi soprattutto a causa della mancata specificazione del significato dei termini « nazionalità » e « regioni » (termini che oltretutto vengono riferiti alla « nazione spagnola » e non, come forse sarebbe più corretto, allo « Stato spagnolo »); tanto più che il titolo VIII della Costituzione, « Organizzazione territoriale dello Stato », si riferisce esclusivamente alle « Comunità Autonome » che si costituiranno secondo le norme ivi indicate.

Il procedimento di approvazione degli Statuti regionali rimane sostanzialmente immutato rispetto a quello previsto nel '31 per quanto concerne l'iniziativa del procedimento stesso, mentre l'elaborazione del Progetto di Statuto, non disciplinata nel '31, è ora attribuita esplicitamente ad una assemblea composta dai membri delle Deputazioni Provinciali e da deputati e senatori eletti nelle Province interessate; tale assemblea provvederà poi direttamente a trasmettere il Progetto alle

Cortes per la sua approvazione definitiva mediante legge. Vi è inoltre da sottolineare la minor ampiezza del potere di autorganizzazione delle regioni, dal momento che, sull'esempio della esperienza italiana, l'art. 152 prevede un contenuto necessario degli Statuti regionali, fornendo uno schema tipico della organizzazione interna della regione e dei rapporti fra i vari organi previsti. Mutuate dalla esperienza italiana, trattandosi di materie non disciplinate nel testo del '31, sembrano anche le norme relative ai controlli sulle attività regionali (art. 153) e al Delegato del Governo, riproduzione del nostro Commissario governativo (art. 154).

In conclusione, l'unica sostanziale differenza rispetto al sistema di autonomie regolato dalla Costituzione del '31 consiste nella progressiva estensione di tale regime a tutte le regioni del paese, con la conseguente divisione del territorio spagnolo in sedici « Comunità Autonome », secondo confini in linea di massima corrispondenti alle tradizionali regioni storiche. Questo risultato, non previsto dal testo costituzionale, è stato ottenuto attraverso la graduale concessione del regime di Preautonomia anche a regioni la cui individualità storico-culturale è assai meno evidente di quella delle comunità etnico-linguistiche catalana, basca o gallega. L'uniforme divisione del territorio in regioni autonome ha posto naturalmente al centro dell'attenzione la questione del carattere regionale della seconda Camera, carattere nel quale alcune forze politiche vedono lo strumento più idoneo per realizzare una piena ed effettiva partecipazione di tutte le nazionalità minori alla direzione politica del paese. La questione è stata però risolta dalla nuova Costituzione in modo non del tutto soddisfacente: l'art. 69, definendo il Senato « Camera a rappresentatività di carattere territoriale », stabilisce infatti che l'elezione dei senatori avvenga secondo il rapporto fisso di quattro senatori per Provincia più un senatore per ogni milione di abitanti di ciascuna Comunità Autonoma; sistema elettorale che, per effetto dell'attuale distribuzione geografica della popolazione spagnola, finisce per favorire la rappresentanza delle spopolate regioni agricole centrali, a svantaggio delle regioni periferiche industrializzate, assai più densamente popolate.

La complessa evoluzione storica del problema delle minoranze regionali spagnole, sin qui descritta nelle sue linee generali, consente di tracciare una serie di brevi considerazioni conclusive, al solo scopo di mettere maggiormente a fuoco gli aspetti più rilevanti della questione.

Si può dunque affermare che il problema regionale spagnolo appare la conseguenza di una molteplicità di fattori storici, che risalgono sino al periodo della formazione dello Stato spagnolo moderno; questi fattori hanno infatti determinato una duplice stratificazione della società sia in senso verticale, per classi sociali, sia in senso orizzontale, per aree geografiche. Sul piano politico-istituzionale, tale situazione ha espresso, sin dalla metà del secolo scorso, un vigoroso regionalismo che ha profondamente influito sulla evoluzione costituzionale del paese, culminando nel sistema di autonomie locali previsto dalla Costituzione del 1931, alla quale si ispira il nuovo testo costituzionale. Nel corso di questa lunga evoluzione lo stesso regionalismo ha subito alcune profonde trasformazioni. L'autonomia rivendicata dal movimento catalano negli ultimi decenni del secolo scorso si presentava infatti come lo strumento per la difesa e la tutela della individualità culturale e storica delle c. d. nazionalità minori spagnole: ma già dalla fondazione dei primi partiti catalanisti repubblicani e in misura crescente con la Seconda Repubblica, per arrivare sino alla situazione attuale, si è affermata una più ampia e articolata concezione dell'autonomia regionale, che è stata individuata, oltre che come strumento di tutela delle minoranze etnico-linguistiche, anche come strumento di partecipazione democratica e di decentramento delle strutture politiche statali. Ed è proprio in questa modernità di prospettive, ancora tutta da mettere adeguatamente in luce, che stanno forse i principali motivi di interesse della evoluzione storica del movimento regionale spagnolo.

INTERVENTI

Ettore Passerin d'Entrèves

Le osservazioni che sto per fare, sulla relazione di Carlo Ghisalberti, sono appena un commento, e se introdurrò qualche spunto polemico nel concludere, sarà diretto contro un insieme di sordità e di inclinazioni statiche della storiografia « canonizzante » relativa al periodo dell'unificazione, non certo contro le serie e stimolanti proposte dello stesso Ghisalberti. Anzi, vorrei subito aggiungere che un'intonazione apparentemente fatalistica, che affiora nella relazione succitata, e che si risolve nell'affermare come in qualche modo necessaria, ineliminabile la fase del duro accentramento, dopo l'unità, non nuoce alla prospettiva della storiografia innovatrice: il modello dello Stato napoleonico era allora, restò e più tardi, per molto tempo, qualcosa come una piattaforma strutturale indispensabile — *faute de mieux* — per chi voleva introdurre una serie di innovazioni su di uno *humus* storico impoverito da secoli di frammentazione e quasi di annullamento della forte compagine d'uno Stato dotato di ampie basi territoriali.

Ghisalberti ha evocato l'insegnamento del Croce, fra l'altro, ed io soggiungerei che per chiarire meglio questa fatalità del centralismo si dovrebbe risalire addirittura a Hegel, che insisteva sulla dialettica degli opposti, per postulare uno sviluppo storico incentrato sul gioco delle opposizioni. Si potrebbe soltanto obiettare che se fosse stato possibile giocare anche sulla dialettica dei « distinti », cara al Croce, introducendo cioè accanto al centralismo almeno qualche elemento diverso, nella struttura dello Stato unitario, come chiedevano i fautori d'un moderato sistema di autonomie regionali, si sarebbe evitato quell'irrigidirsi, strutturale e ideologico, dello Stato nazionale unitario, che rese così difficile il ricupero di tradizioni autonomistiche e di *self-government*. Ghisalberti ha notato appunto che anche la Sinistra, nel periodo giolittiano, che fu ricco di iniziative di riforma, stentò a prendere una via nuova sul terreno del decentramento e delle autonomie. D'altra parte, proprio i moderati che accettarono quell'idea unitaria ch'era stata fin allora privilegio dell'avanguardia democratica, avevano compiuto uno sforzo notevole per salvare qualche forma di *self-government*, a favore dei comuni, delle province, delle regioni: dal Cavour al Farini ed al Minghetti c'è una sorta di intesa in tal direzione. Cavour aveva presente,

più di un Crispi — che poi incarna tutta una linea politica della Sinistra costituzionale giunta al potere — il modello inglese, benché poi non lo conoscesse tanto quanto ritenevano coloro che lo consideravano più anglomane che francofilo.

Cavour, se non erro, fu anche molto meno « razionalista » di quel che avrebbe potuto essere se anziché seguire la sua vocazione all'agire, avesse costruito sistemi e dottrine *in vitro*. Se finì, nel breve tempo della sua battaglia unificatrice, per cedere a suggestioni accentratrici, ciò avvenne perché appunto la necessità lo stringeva. Di più, vorrei nominare alcuni fra i critici di quelle tendenze a concentrare il potere, a monopolizzarlo quasi, in grembo ad un esecutivo e ad un legislativo che appariva troppo condiscendente (si pensi alla famosa formula polemica, cara ai suoi avversari, e ai suoi falsi amici: « dittatura parlamentare »). Ritengo che dei critici come Liborio Romano, Pasquale Villari, Francesco Ferrara potessero soltanto stimolare Cavour a tenersi, per così dire, al necessario. Dai due primi gli veniva il persistente appello ad iniziare una politica di grandi lavori e (servendomi di un termine troppo attuale) di « assistenza » alle popolazioni del Mezzogiorno depresso. Ma Cavour temeva che questo soccorso fosse fomite d'un'ulteriore degradazione, anziché valer come stimolo per nuove iniziative. Sapeva, per di più, che le spese da sostenere per sviluppare una politica che definirò ancora, in termini troppo attuali forse, di assistenzialismo, erano molto superiori alle possibilità di un erario che, dopo l'immane sforzo degli anni di lotta contro la grande Austria, era quasi . . . inesistente. L'aneddoto di Cavour che, d'intesa con Pietro Bastogi, ministro delle finanze e banchiere esperto, gioca in borsa a favore dell'erario esausto, non è affatto inverosimile.

Il terzo e più illustre critico della politica economica di Cavour fu l'economista Ferrara: ma chi legge ora una certa sua memoria del luglio '60, edita nei carteggi cavouriani, vede ch'egli difende l'autonomia siciliana in termini così radicali e rancurosi da indurci a considerare come preminente, nelle sue prese di posizione, l'elemento emotivo. Il Ferrara giunge a delineare quasi un dilemma, che ha l'aspetto d'un ricatto, di fronte alla « politica delle annessioni » cavouriana: « se . . . vengono a fronte il progetto d'indipendenza offerto da Napoli, e quello di fusione offerta dal Piemonte, tutti i calcoli della prudenza inducono a far temere che la tendenza all'annessione si raffreddi e che le idee di conciliazione con Napoli riprendan vigore ». Altrettanto emotivamente, Cavour avrebbe fatto sapere al Ferrara, attraverso Amari, che « se l'idea

di costituire una forte e grande nazione non è apprezzata (in Sicilia), i siciliani faranno bene ad accettar le concessioni del re di Napoli e di non unirsi a popoli che non avrebbero per loro né simpatia né stima ».

L'*elemento razionale*, nella politica di Cavour, esiste tuttavia, e potrebbe definirsi in questo modo: essendo impossibili le annessioni condizionate, ed impossibile far fronte alle minacce del fronte conservatore europeo, che rischiava di guadagnar terreno in Francia, al di là quindi dei confini degli imperi autoritarii, senza una più stretta coesione unitaria, Cavour proponeva il livellamento iniziale dell'unificazione calamitata da Torino come unica via d'uscita; e vorrei ricordare anche ai colleghi tedeschi qui presenti che il linguaggio di Bismarck, nel momento in cui si trattò di operare per la formazione d'una salda compagine statale in Germania, fu più duro di quello di Cavour, poichè Bismarck parlò di ferro e di sangue, e passò ai fatti, sia nel '66, combattendo una sorta di guerra civile fra popoli germanici, che nel '70, punendo senza pietà quegli stati minori che non sostenevano la politica prussiana. Ma l'unificazione italiana non presentava difficoltà minori, nel '60, e dovremmo parlarne come di un parto cesareo, se volessimo ricorrere a metafore un po' crudeli. Si pensi, fra l'altro, alla difficoltà di *adoperare* il piccolo esercito di volontari garibaldini, che aveva fatto miracoli, ma non aveva certo strutture e quadri adeguati per affrontare una grande sfida contro eserciti regolari. Per contro, l'esercito regolare sardo-piemontese restava arcaico, e s'indebolì proprio nella crisi delle (dirò così) *saldateure*, come si poté constatare nel '66, quando le rivalità e le diffidenze fra generali di diversa formazione paralizzarono le pur cospicue forze raccolte contro l'esercito imperiale austriaco, numericamente inferiore.

Si suole anche nascondere quel che vi era di debole nel retaggio ideologico garibaldino: non pochi garibaldini sposarono una visuale angustamente nazionalistica, per la questione di Nizza specialmente, favorendo un certo antifrancesismo, fino a Crispi, legato ad una prospettiva che chiamerei *territoriale* e *naturalistica* dell'idea di patria. Posso rinviare per questo ad alcune precise osservazioni di Federico Chabod sul pensiero di Crispi. Ma oltrepasserei Chabod, a costo di apparire come un cultore di formule paradossali, notando che c'era nel nuovo Stato nazionale italiano un notevole coefficiente plurinazionale: i linguisti hanno assodato che, molto dopo l'unità, solo il 20 per cento degli italiani parlava una lingua italiana *colta*, e nel 1860 penso che forse solo

il 5 per cento s'alzasse al di sopra del dialetto regionale o subregionale (che non intendo con questo vilipendere: anzi intendo notare che una *koiné* linguistica poté apparire allora come un giogo, presentando agli incolti norme statali poco gradite, e persino incomprensibili). Insomma, richiamandomi alle iniziali riflessioni sulla dialettica degli opposti, concluderei che se lo Stato nazionale italiano, che i patrioti colti ritenevano già vivo e vitale, non fosse stato sovrapposto con una certa violenza ad un'eterogeneità di tradizioni politiche e culturali, quel pacco di particolarismi si sarebbe sciolto come si scioglie un carico mal legato, lasciando rotolare gli addendi, ognuno per suo conto.

Qualche considerazione più concreta e specifica sul vano sforzo di Minghetti per correggere gli abusi dell'unitarismo attraverso il famoso disegno delle quattro leggi sulle province e sulle regioni va pur introdotta a questo punto. Si suol dire ch'egli raccogliesse un'idea già proposta dal Farini. In realtà egli aveva già gettato, per Farini e prima di Farini, le basi del progetto in questione, utilizzando i consigli del piemontese Ponza di San Martino, e il primo abbozzo era stato dal Minghetti comunicato al Consiglio di Stato, o meglio ad un'apposita commissione istituita presso tal Consiglio. E' interessante notare che entro tal commissione la maggioranza dei membri favorevoli al progetto andasse via via sfaldandosi fra l'ottobre del '60 ed il marzo del '61. Si può anche notare che i membri più avversi alla realizzazione del progetto minghettiano erano napoletani, o piemontesi. Credo che i napoletani divenissero più ferocemente unitari proprio di fronte alla crescente disaffezione dei loro conterranei, delusi per le conseguenze negative del nuovo regime, e fors'anche di fronte a un certo autonomismo che definirei, *grosso modo*, nostalgico. Darei l'esempio del marchese Dragonetti, che desiderava fosse conservato un esercito a parte, cioè l'esercito borbonico, con i suoi quadri: in sostanza, questi autonomisti auspicavano il permanere d'un regno di Napoli, senza i Borboni. Il colpo finale ai progetti del Minghetti fu dato comunque da un famoso discorso del Ricasoli, nell'ottobre del '61, di cui Minghetti poté dire: « quel discorso ha ucciso i miei decreti ».

Senza dubbio, il Minghetti del '61, e più tardi Stefano Jacini, con delle proposte di decentramento non prive di serietà, lasciarono un certo retaggio, che può esser raccolto in una nuova stagione storica, esaurita ormai da tempo la fase del « fatale » centralismo.

Theodor Veiter

Io vorrei aggiungere solo qualche piccola osservazione alla relazione del prof. Sestan: lui ha parlato, secondo il programma almeno, sulle autonomie e nazionalità nella Monarchia austro-ungarica. Dunque, manca in questa relazione un accenno sull'autonomia dei sassoni nella Transilvania. Non gli ungheresi, o, meglio, magyari, ma i sassoni avevano una certa autonomia sul *solum regium* dopo i tempi medievali. Recentemente è uscito un libro del Partito comunista di Bucarest sull'indipendenza in Romania. In questa pubblicazione molto ufficiale, estremamente comunista, è negato tutto questo perché è detto che erano oppressi tutti gli appartenenti alle minoranze in questa parte della Monarchia austro-ungarica e anche i rumeni, specialmente nella Bucovina. Questo non è vero, ma è necessario, io credo, aggiungere un tale punto di vista sulla autonomia relativa, e nemmeno efficace, dei sassoni, solo dei sassoni, non dei suabi, ma dei sassoni della Transilvania. Questo è solo un certo accenno su questo tema.

Non furono menzionate le minoranze linguistiche come i ladini che non avevano i diritti dei gruppi etnici o linguistici, come specialmente in provincia di Gorizia e Gradisca, e neanche gli ebrei che non sono riusciti ad ottenere un certo riconoscimento della loro nazionalità; e non ancora gli zingari, che non avevano il diritto alla loro lingua. Alla Corte Costituzionale austriaca ed anche alla Corte Amministrativa di Vienna gli ebrei ed anche gli zingari si sono sovente indirizzati con ricorsi per la loro lingua, ma senza effetto. E' anche interessante sapere che la Corte Costituzionale austriaca, non quella ungherese, ha trattato tutti questi ricorsi contro le decisioni delle autorità, senza effetto per queste minoranze, e è molto interessante conoscere che questo era studiato con serietà anche dalla Corte.

Di più, ma forse è troppo piccolo il problema di questa minoranza italiana del Trentino nella Bosnia, Mahovljana — solo un piccolo tema in questo panorama generale — ma nemmeno questi italiani del Trentino nella Bosnia avevano un'autonomia. Mussolini li ha richiamati nel 1939, nello stesso periodo delle opzioni per i sudtirolesi. Queste sono solo delle piccole osservazioni.

Was den Vortrag von Herrn Professor Wollstein anbelangt, da habe ich einige Bedenken anzumelden: sicherlich ist das richtig, was er über die Politik des Deutschen Reiches, die eigentlich nur eine Preussens war, im wesentlichen gesagt hat, dann glaube ich nicht, dass Bayern sich den Minderheiten damals besonders feindlich gezeigt hat oder auch nur zeigen konnte, ich bezweifle das, obwohl Bayerin ein zentralistisch regierter Staat war und vielleicht heute noch zum Teil ist, verglichen mit Österreich, das gleich gross ist, aber jedenfalls ist das alles richtig gesehen, vor allem bezüglich Posen und Westpreussen. Hingegen glaube ich, dass der Gedanke, die Elsass-Lothringer seien eine Minderheit, eine nationale oder ethnische, gewesen, nicht passend ist. Minderheiten waren sie natürlich zahlenmässig, aber eben deswegen lehne ich ja Minderheit als Ausdruck grundsätzlich ab und spreche nur von Volksgruppe oder Nationalität, ganz gleich wo das ist, sofern ein Wille zur Erhaltung da ist und es nicht nur eine blosser Zahlenminderheit ist, aber beim « Reichsland Elsass-Lothringen », richtig heisst es « die Reichslande », bestand ein grosser Unterschied zwischen dem Elsass und Lothringen und hier von einer Minderheit zu sprechen, dagegen hätte ich deshalb Bedenken, weil dann praktisch der grösste Teil der Einwohner des damaligen Deutschen Reichs irgendeine Minderheit war, denn die Preussen sind auch kein Volk im ethnischen Sinn gewesen, sondern sind nur in irgendeinem Teilbereich als deutscher Stamm vorhanden gewesen. Es ist auch deshalb vielleicht zu überlegen, ob man diesen Ausdruck Minderheit gebrauchen soll. Im *Neuen Atlas zur Geschichte*, der bei Haack und dem VEB Bibliographischen Institut in der DDR kürzlich herausgekommen ist, ein zweibändiges, sehr aufwendig gemachtes Werk, sind die Minderheiten im Deutschen Reich bis zum Jahre 1981 aufgezählt und graphisch dargestellt, da werden auch die Elsass-Lothringer, obwohl die einen Alemannen sind und die anderen schliesslich ripuarische Franken, als eine nationale Minderheit, als Volksgruppe gemeint, angeführt, es wird das Ruhrgebiet als ein polnischen Minderheitsgebiet dargestellt, es wird selbstverständlich Posen, Westpreussen und Oberschlesien als ein polnisches Minderheitsgebiet dargestellt, es werden die nordfriesischen Gebiete, die Sie nicht behandelt haben, die aber auch hier hereingehört hätten, dargestellt. Als Minderheitsgebiet gilt natürlich auch das Gebiet der Sorben, die Sorben, von Ihnen nicht erwähnt, wurden aber, wie man aus der neueren sorbischen Literatur, auch der allerneuesten

entnehmen kann, von Beno Cyz zum Beispiel, das Gebiet der Sorben, diese ganze Geschichte der Sorben im Deutschen Reich, speziell im preussischen Teil, zeigt, dass sie wirklich schwer verfolgt wurden, dies wäre eine Abrundung des Bildes. Nur glaube ich eben nicht, dass man sagen kann, elsass-lothringische Minderheit, denn sonst kommt man auf solche Gedanken wie sie Harry Wilkens-Weiland in Starnberg, früher im Elsass, in seinem Buch über die pfälzische Nation vor nicht langem entwickelt hat, einer pfälzischen Nation und da käme man noch zu vielen anderen Dingen, es gibt auch in Bayern eine Bewegung, zwar unbedeutend, die von einem bayerischen eigenen Volk, einer Volksgruppe spricht, wie für Österreich kann man das für die Alemannen sagen, sie seien vielleicht eine ethnische, eher eine sprachliche Gruppe. Vielleicht gibt es ein venezianisches Volk, es könnte sein, ich persönlich bin allerdings nicht dieser Meinung, wie eine Dame mir hier sagte, sie betrachte sich in erster Linie als veneta und dann erst als italiana und dasselbe gilt natürlich auch anderswo. Wenn man so bedenkt, dann gibt es wahrscheinlich überhaupt kein deutsches Volk und da hätte ich nämlich, wenn das überbetont, Bedenken, da muss man harmonisieren und das ist in Ihrem Vortrag zu wenig zum Ausdruck gekommen, obwohl ich Ihnen natürlich schon zustimme, wenn Sie ein so düsteres Bild entworfen haben, das sich aber für das Elsass - gerade auch nach elsässischen Publikationen, auch neuesten, auch frankophilen, keineswegs rechtfertigt. Ich denke an Emile Baas, der Widerstandskämpfer war und Ende des Krieges in Paris ein Buch herausgebracht hat *Destin de l'Alsace*, worin eigentlich die Behandlung der Elsässer im ehemaligen Deutschen Reich eher positiv beurteilt wird, ganz abgesehen von den Büchern, die im Verlag des Jean Dentinger erscheinen, darunter das neueste Buch, *800 Jahre Kultur am Rhein* und die vielen anderen, etwa von Michel Rimet, z.B. *Psychanalyse de l'Alsace* und viele andere, ich weiss nicht, ob da nicht etwas hätte differenziert werden sollen.

(testo italiano)

Per quanto riguarda la relazione del prof. Wollstein vorrei presentare alcune riserve: ciò che egli ha detto sostanzialmente della politica dell'Impero tedesco e cioè che in verità fu una politica della

Prussia, è certamente giusto. Tuttavia io non credo che in quell'epoca la Baviera abbia dimostrato un atteggiamento particolarmente ostile o che abbia potuto farlo: io ne dubito, anche se la Baviera fu uno stato governato in modo centralistico (e lo è ancora oggi almeno parzialmente) se lo si paragona all'Austria che è della stessa grandezza. Ad ogni modo, tutto ciò è stato valutato in modo giusto, soprattutto per quanto riguarda la Posnania e la Prussia occidentale. D'altra parte io non credo che l'idea che gli Alsaziani-Lorenesi siano stati una minoranza nazionale o etnica corrisponda alla realtà. E' vero che numericamente essi furono una minoranza, ma proprio per questo io rifiuto per principio il termine minoranza e parlo soltanto di gruppo etnico o nazionalità, non importa dove questa si trova, finché esiste una volontà di conservazione e non soltanto una minoranza numerica. Tuttavia, per quanto riguarda il territorio dell'Alsazia-Lorena o più correttamente i territori, vi fu una grande differenza tra l'Alsazia e la Lorena e avrei delle forti riserve a parlare in questo caso di minoranza, proprio perché allora la maggioranza degli abitanti dell'Impero tedesco formarono qualche minoranza; anche i prussiani non sono stati un popolo in senso etnico, ma sono esistiti soltanto in qualche ambito territoriale come tribù tedesca. Anche per questo occorre riflettere se è opportuno usare il termine minoranza. Nel *Neuer Atlas zur Geschichte*, un'opera molto dispendiosa in due volumi, pubblicata recentemente dall'editore Haack e dal VEB Bibliographisches Institut nella DDR le minoranze dell'Impero tedesco fino al 1918 sono elencate e rappresentate graficamente. In questo atlante gli Alsaziani-Lorenesi, nonostante che gli uni siano alemanni e gli altri franco renani, sono rappresentati come minoranza nazionale, come gruppo etnico. Il territorio della Ruhr come anche i territori della Posnania, della Prussia occidentale e dell'Alta Slesia sono rappresentati come territori dove risiedono minoranze etniche polacche e sono anche rappresentati i territori della Frisia settentrionale che avrebbero interessato questo discorso e che Lei non ha trattato. Anche il territorio dei Sorabi è un territorio di minoranze etniche; questi Sorabi che Lei non ha menzionato, erano esposti, come viene dimostrato dalla loro letteratura più recente e anche quella recentissima — per esempio da Beno Cyz — e anche dalla loro storia e dal loro territorio, a grave persecuzioni all'interno dell'Impero tedesco e in modo particolare in Prussia.

Questo per completare il quadro complessivo delle minoranze. Nonostante tutto non credo che si possa parlare di una « minoranza alsaziana-lorenese », altrimenti si arriverebbe a delle idee come quelle sviluppate recentemente da Harry Wilkens-Weiland di Starnberg, precedentemente residente in Alsazia, nel suo libro sulla nazionalità del Palatinato. Parlare di una propria nazionalità del Palatinato potrebbe condurci lontano, poiché anche in Baviera esiste un pur insignificante movimento che parla di un gruppo etnico bavarese e in Austria si potrebbe dire la stessa cosa per gli Alemanni, che essi costituiscono un gruppo etnico o piuttosto linguistico a parte. Forse si potrebbe dire anche che esiste un gruppo etnico veneto — anche se io non condivido questa opinione —, secondo quanto ha detto una signora qui presente, che essa si considera veneta in prima linea e italiana in seconda. La stessa cosa vale naturalmente anche per altrove. Se si pensa in questo modo, allora probabilmente il popolo tedesco non esiste come tale ed a mio avviso questo atteggiamento è preoccupante, se viene troppo accentuato. Qui occorre trovare un equilibrio e ciò non è stato espresso in modo sufficiente nella Sua relazione. Dall'altra parte Le devo dare retta quando Lei traccia un quadro così cupo, anche se questo però non viene giustificato, almeno per quanto riguarda l'Alsazia, dalle pubblicazioni alsaziane e francofile in parte anche di data recente. Qui penso soprattutto a Emile Baas che combatteva nella resistenza e che alla fine della guerra ha pubblicato un libro a Parigi *Destin de l'Alsace*, nel quale il trattamento degli Alsaziani sotto l'Impero tedesco è giudicato piuttosto positivamente; al contrario dei libri pubblicati dalla Casa Editrice Jean Dentinger, tra i quali quello più recente *800 Jahre Kultur am Rhein* e molti altri, (per esempio quello di Michel Rimet *Psychanalyse de l'Alsace*): non so, ma forse si avrebbe dovuto diversificare un po' di più.

In riguardo alla relazione del prof. Carozza io vorrei dire che anche le Isole Canarie sono adesso in un certo senso accessibili a una aspirazione all'autonomia; adesso, ci sono programmi. Lo stesso vale per l'arcipelago delle Acores. Grazie.

Winfried Adler

Io vorrei fare una piccola osservazione alla relazione del prof. Sestan e poi porre una questione al prof. Ghisalberti.

Il prof. Sestan ha accennato al compromesso della Moravia del 1905. Questo compromesso ebbe una certa importanza anche per il Trentino - Alto Adige, dopo la prima guerra mondiale. Per evitare che i ladini e gli italiani dell'Alto Adige votassero per i partiti tedeschi o mandassero i loro figli alla scuola tedesca, il Commissario generale civile della Venezia Tridentina, Credaro, propose di adottare il compromesso della Moravia. Egli incontrò una forte opposizione da parte del capo dell'Ufficio Centrale per le nuove Province, Francesco Salata, e quindi anche da parte del Governo.

Credaro riuscì però a realizzare la sua idea nel settore scolastico, con la cosiddetta legge Corbino del settembre 1921, che obbligava i ladini e le famiglie che avevano l'italiano come lingua d'uso, a mandare i propri figli alla scuola italiana. Così troviamo anche una parte di questo compromesso della Moravia del 1905 nella Venezia Tridentina.

Poi al prof. Ghisalberti vorrei porre la questione se i fascisti, Mussolini compreso, avevano ragione quando dicevano che l'autonomia era contraria alla Costituzione italiana. Vorrei anche chiedere se l'art. 62 dello Statuto albertino, che permetteva che i deputati delle zone francofone parlassero francese e che ad essi si rispondesse in francese, non fosse la base costituzionale di una certa autonomia almeno linguistica delle Regioni d'Italia.

Giulio Cervani

Il prof. Sestan ha detto nella sua relazione — là dove precisava perché poneva tra il 1867 ed il 1914 i limiti temporali di essa — che era necessario, in realtà, risalire anche più indietro nel tempo, per cogliere le ragioni profonde che il contrasto fra autonomismo e spinte centrifughe nazionalistiche assume, in proseguo di tempo, nell'Impero austro-ungarico; ed ha fatto cenno — nella parte finale della sua esposizione — anche alla Costituente di Kremsier ed all'eventualità, che da qualcuno era stata prospettata in quella sede, che si spostasse il centro di gravità delle *nazioni* dell'Impero, dalla componente tedesca a quelle non tedesche dei popoli della monarchia.

Orbene, autonomismo federalistico e centralismo tedesco si troveranno in aperta contrapposizione, nel quadro della lotta politica in Austria, dopo il proclama di Laxenburg (1859), dopo il diploma di ottobre (1860) e dopo la patente di febbraio (1861), nell'epoca costituzionale di Schmerling, Belcredi, Auersperg. E le leggi — *costituzionali* appunto — del 1867, quali si preciseranno al termine dell'interessante contrasto, resteranno poi fondamentali per la storia della monarchia danubiana, fino alla scomparsa di essa. Con i governi Taaffe e Badeni, infine, la tendenza complessiva in politica interna ad operare secondo una certa linea di favore verso alcuni popoli della monarchia (gli slavi settentrionali e meridionali) ed a scapito di altri (con le conseguenti drammatiche prospettive che si determineranno per gli italiani austriaci, ma anche per i tedeschi: perdita per questi ultimi della posizione egemonica al *Reichsrat*, pericolo di diventare *minoranza*), si farà allora sentire, tale tendenza dico, in maniera estremamente allarmante, in un'altalena, senza precedenti, di provvedimenti di governo incapaci di risolvere in qualche misura la situazione (Koerber, Stürgkh).

E' precisamente in vista di tutto quest'ordine di accadimenti, che acquistano significato gli accenni, di cui si è detto, del Sestan: con la Costituente di Kremsier e con le vicende politico-sociali del 1848-1849 che prefigurano — nella complessità dei problemi suscitati — quella che diventerà nei settanta anni successivi la ricorrente inguaribile crisi di un'Austria costretta fra spinte centrifughe ed impennate centralistiche velleitarie.

Alla fine del 1848, com'è noto, di fronte alla reazione militare che si profilava assai pesante, i « costituenti » da un lato ed il ministro degli Interni conte Stadion dall'altro, cercarono di dare una soluzione, sia pur non convergente, ad alcuni problemi delle nazionalità dell'Impero e della « lingua d'uso » (problema, questo secondo, centralissimo fra gli altri dibattuti alla Costituente di Kremsier); basti pensare che lo Stadion cercò di portare avanti, cautamente prima e molto più decisamente poi, il suo disegno di una *Verfassung* di elaborazione governativa fondata sul concetto dei Comuni autonomi.

E' da dire, per la verità, che la Costituente di Kremsier non riuscì a venire a capo — per la ritrosia specie dei *Länder* misti etnicamente — al progetto, che pur sembrava delinearsi possibile ad un certo momento, di far sì che le maggioranze nazionali rinunciassero alle loro posizioni di forza nei *Landtage* (le Diete provinciali), cercando così di venire incontro alle aspirazioni delle minoranze etniche. L'esempio dei boemi,

dei polacchi e dei tedeschi portato nella sua relazione di stamane dal Sestan, è probante in riferimento al primo tipo di atteggiamento indicato; così come — sia pure in senso opposto — sono assai significativi le posizioni e gli atteggiamenti che assumono italiani e slavi (soprattutto del Litorale austriaco) richiedendo gli uni e gli altri spazio entro quelli che vengono considerati come i loro confini « storici » (ovviamente piuttosto gli italiani) e quelli « etnici » (ovviamente particolarmente gli slavi, in quanto popolo considerato « senza storia »).

Liquidata la Costituente di Kremsier il 4 marzo 1849, venne emanata, il 17 dello stesso mese, la cosiddetta *Märzverfassung*; e ci fu allora ancora il conte Stadion, vecchio e malato, che cercò di realizzare il suo progetto di autonomie locali, pur sempre nel rispetto di una salda organizzazione verticistica della monarchia e nel rispetto dell'unità complessiva del corpo statale austriaco. Egli pensava comunque ancora a forme di autonomia abbastanza vaste, entro le quali fosse possibile risolvere, con il problema dei rapporti tra centro e periferia, quello delle « minoranze »; pensava perciò ad una Camera Alta eletta dai *Landtage*, con i *Landtage* eletti a loro volta provincialmente su base censitaria. Egli difendeva così un concetto di rappresentatività comunale abbastanza moderno; pensava a patenti sovrane per la costituzione organica delle province, ed elaborava disegni di regolamenti elettorali per le Diete (eccezion fatta per l'Ungheria, il Lombardo-Veneto e la Dalmazia, regioni delle quali aveva ben presente la situazione tutta speciale nel quadro dei *Länder* dell'Impero). Pensava soprattutto (riprendendo il pensiero di abolire le province-*Länder*, che era un suo vecchio sogno già degli anni quaranta, quando egli era solo governatore di Trieste), pensava, dico, ad una soluzione che facesse dei Comuni (*Gemeinde*) il fondamento dell'organizzazione costituzionale dell'Impero: Comuni locali, Comuni distrettuali (*Bezirke*), Comuni circolari (*Kreise*). Disegni, questi dello Stadion (uscito dalla scena politica nel corso del 1850) che sarebbero rimasti lettera morta, spazzati via di lì a breve tempo, con ogni residua velleità costituzionalistica, dal neoassolutismo e dalla *Silvester Patent* (31.12.1851). Orbene, noi pensiamo che, se attuato, il progetto Stadion sarebbe potuto riuscire ad essere una decente maniera per assicurare, ed in maniera molto originale, un assetto costituzionale-amministrativo all'Austria, sul fondamento dell'autonomismo più pronunciato.

L'osservazione che facciamo è che si trattò allora (1849-1850) veramente — in riferimento alla problematica proposta dal Sestan —

di un'occasione perduta dall'Austria; un'occasione che i governi dell'Impero austriaco dopo il 1860 e quelli dell'Austria-Ungheria dopo il 1867 avrebbero avuto modo di rimpiangere amaramente, di fronte all'inasprirsi dei conflitti nazionali fra i « popoli » della monarchia danubiana.

Una seconda osservazione che faccio riguarda invece quanto detto dal Sestan a proposito della Croazia e della Dalmazia.

Egli ha giustamente osservato che, contrariamente alle Diete dei *Länder* dove si evidenziavano situazioni «miste» in fatto di nazionalità rappresentate — e quindi situazioni di contrasto sul piano etnico e politico — nella Croazia invece, al *Sabor* di Zagabria, contrasti, in sostanza, non ce ne furono. L'osservazione è, ripeto, giustissima, ove si pensi allo scarso peso che poteva avere alla Dieta di Zagabria l'elemento tedesco; ma voglio ricordare che anche a quel *Sabor* i contrasti avrebbero potuto accendersi, ed anche aspramente, se i dalmato-italiani (che costituivano ancora l'elemento politico predominante in Dalmazia, particolarmente nelle città costiere, ma che si trovavano alle prese con la volontà compatta dei croati di trovare un loro « compromesso » nazionale esclusivo con i magiari) vi avessero mandato i loro rappresentanti; cosa che invece essi si rifiutarono di fare.

Sempre a proposito dei dalmato-italiani sarebbe poi da aggiungere — in relazione all'atteggiamento che essi andarono assumendo verso i croati (e mi riferisco ad un libro recente di uno scrittore triestino di doppio versante linguistico, Giuseppe Pierazzi-Pirjevec, su *Niccolò Tommaseo e la Slavia*) — che già nel 1848-1849, quando nella risorta repubblica di Venezia del Manin, si parlava della repubblica come « naturalmente » comprendente anche gli antichi dominî del versante orientale adriatico della Serenissima, si dimenticava la maturazione di una coscienza politico-nazionale dei dalmati-croati ormai nettamente rivolti, per le loro aspirazioni politiche, verso il « regno » di Croazia.

Si tratta di una prospettiva falsa che ha inficiato — in genere — la non ricca storiografia italiana sull'argomento. In realtà, nell'Istria c'erano già gravi problemi di carattere etnico e nazionale che stavano emergendo e che sarebbero violentemente esplosi — come ha giustamente osservato il Sestan — nella seconda metà del secolo, e fino al momento della scomparsa dell'Austria-Ungheria; problemi che sarebbero stati innescati dal decollo, come « piazzaforte marittima », di Pola e dal conseguente fenomeno di massiccio inurbamento di croati delle campagne.

Nella Dalmazia, a Ragusa, e giù fino alle Bocche di Cattaro il problema stava rivelandosi come inaspettatamente nuovo, e non influenzato, altro che inizialmente e solo *in un certo modo*, dal moto risorgimentale in atto nella penisola. Orbene, nel Quarantotto, il Tommaseo (« esperto » autorevole, e voce ascoltata di tutta una corrente di opinione dalmato-croata, oltre che dalmato-italiana) venne officiato, non si dimentichi, come *croato* per la Costituente panslava di Praga, e fu forse l'unico politico di statura che in Italia comprendesse — ed in termini molto allarmati — la situazione nuova che si era venuta determinando sull'altro versante adriatico, e che si rendesse conto delle difficoltà che una convivenza fra elemento italiano ed elemento croato (in termini di lingua ufficiale, di lingua d'uso, e di scuola) poneva nel medio tempo. Nasceva allora l'« autonomismo » della borghesia dalmato-italiana, e l'« unionismo » della nascente borghesia dalmato-croata ormai decisamente orientata essa, come si è detto, verso la Croazia.

Maria Garbari

Desidero porre l'accento su alcuni temi della ampia, documentata ed estremamente interessante relazione del prof. Sestan, temi che sono di una rilevanza fondamentale per chi desidera affrontare il problema delle autonomie in tutte le sue varie articolazioni. Il prof. Sestan ha infatti impostato la sua relazione evidenziando quanto nella Monarchia asburgica il rapporto fra autonomie e nazionalità travalicasse spesso quello fra strutture politico-amministrative dello Stato e gruppi nazionali. Da tale analisi, condotta in rapporto al centro e alla periferia, relativamente ai singoli Länder e ai singoli gruppi nazionali, emerge una visione parecchio variegata che porta a considerare il problema dell'autonomia non in senso rigido o unilaterale.

Fondamentale è stata l'individuazione della diversità di contenuti sottesi dal comune termine di autonomia e, di conseguenza, della lotta in difesa delle istituzioni autonome radicate in secolari tradizioni, o per l'ottenimento ex novo di forme di autogoverno. A titolo esemplificativo va ricordata l'autonomia strenuamente difesa dal Tirolo, fondata sul diritto storico di stampo medievale e feudale, nella quale la libertà si identificava con il privilegio ed il mantenimento degli strumenti utili a conservare peculiarità ideologiche e sociali atte a favorire l'immobilismo conservatore. L'equivalenza fra autonomia e

conservazione si manifesta in pieno in occasione delle leggi confessionali, volte a laicizzare settori vitali dello Stato asburgico, e che suscitano una accentuata conflittualità fra Innsbruck e Vienna.

Viceversa, all'interno della duplice Monarchia, prendono corpo quelle richieste d'autonomia in funzione della difesa nazionale, che esulano dal richiamo a privilegi legati al diritto storico: esse sono espressioni di quel diritto alla libertà nazionale che rappresenta una delle tipiche costanti del Risorgimento europeo. Tali istanze si innestano frequentemente su quelle del liberalismo e del costituzionalismo determinando delle scelte politiche che solo in superficie possono apparire paradossali. E', questo, il caso del liberalismo trentino, impegnato nella lotta per l'ottenimento di un'autonomia separata dal Tirolo, ma portato a schierarsi sulle posizioni del centralismo anziché su quelle del federalismo in occasione della riforma costituzionale del 1873. I programmi politici dei federalisti sono giudicati infatti dai liberali trentini come espressione di un conservatorismo di stampo feudale anziché quale difesa dei diritti nazionali, meglio garantiti — questi ultimi — dalla politica del centro ispirata al liberalismo che non dalla legislazione delle diete periferiche, dominate da un ristretto ceto privilegiato.

Anche i problemi di natura economica assumono rispetto all'autonomia una duplice implicazione. Le strutture dell'autogoverno possono essere utilizzate come salvaguardia di privilegi economici e sociali, favoriti dal sistema elettorale della rappresentanza per curie. Sul versante opposto delle correnti politiche che chiedono il superamento della votazione limitata e per ceti, battendosi per il suffragio allargato o universale, l'autonomia assume un significato anche in merito alle rivendicazioni e alle libertà economico-sociali delle classi e dei gruppi nazionali meno favoriti. Si pensi ai programmi ed alle teorie degli uomini di punta dell'austromarxismo e alla battaglia autonomistica avviata da Cesare Battisti.

Altro elemento di rilievo evidenziato dal Sestan è quello del rovesciamento dei problemi, e quindi del modo di servirsi delle strutture autonomistiche, lì dove avviene un rovesciamento dei rapporti fra maggioranza e minoranza: può accadere infatti che il gruppo maggioritario nel Parlamento di Vienna risulti in minoranza in talune diete dei Länder o che la maggioranza in una dieta diventi minoranza nelle amministrazioni comunali. In questo modo il significato da darsi alle autonomie ed il loro uso in sede politica e amministrativa

diventa estremamente variegato e comprensibile soltanto tenendo presente la concretezza e la specificità delle diverse situazioni storiche, economiche, sociali e culturali.

Spostando la visuale dalla periferia al centro e rapportandosi alla dinamica costituzionale dello Stato, il favore accordato al più ampio decentramento fino al punto da garantire la autonoma amministrazione dei propri interessi anche ai Comuni minori e minimi in nome di consolidate tradizioni storiche, ci sembra che rientri in un progetto globale di conservazione. Il momento evolutivo in senso liberale è, semmai, rappresentato dagli organi centrali dello Stato, dialetticamente contrapposti alle strutture decentrate non solo per motivi strutturali, ma anche per motivi politici.

La pluralità dei modi d'intendere l'autonomia — da privilegio basato sui diritti storici in diretta resistenza contro il potere centrale, a strumento di tutela nazionale e di liberazione sociale ed economica — così egregiamente delineato dal Sestan, e la conseguente conflittualità dovrebbero, almeno crediamo, essere tenuti presenti nella individuazione dei motivi di crisi dello Stato asburgico, prima ancora del manifestarsi del diretto scontro nazionale.

In merito alla relazione del prof. Ghisalberti, ritengo essenziale il suo richiamo a calare gli studi storici nella realtà effettuale delle cose. L'esistenza di mode storiografiche più sensibili ai problemi e alle preoccupazioni politiche (o alla retorica politica) di oggi, che non alla documentata ricostruzione degli accadimenti dell'ieri, non autorizza certamente a riverberare sul passato gli schemi valutativi e le ideologie che condizionano il nostro tempo, né a interpretare i fatti solo in funzione dei successivi momenti storici. Questo per ciò che attiene alle questioni metodologiche.

Il prof. Ghisalberti ha poi accennato, nella parte conclusiva della sua relazione, alla sensibilità di uomini politici di formazione liberale e soprattutto delle file cattoliche, per la vita degli organi periferici, con particolare riguardo alle amministrazioni comunali. Il fatto che lo storico steccato tra lo Stato liberale e le forze cattoliche non incidesse sulla vita amministrativa, tanto da vedere queste ultime attivamente impegnate in una vasta rete di attività periferiche, accentuò la vocazione cattolica all'organizzazione popolare con scopi non solo religiosi.

Ora, volevo chiedere, la sensibilità ai problemi dell'autogoverno connessi a quelli delle autonomie, emersa dalle correnti cattoliche nel

primo e nel secondo dopoguerra, e che si lega all'innesto politico dovuto al popolarismo di Alcide De Gasperi, in quale misura trova il suo precedente nelle esperienze e nelle teorizzazioni compiute dai cattolici italiani precedentemente alla guerra 1915-18, e soprattutto a contatto con le strutture amministrative comunali?

Umberto Corsini

I temi emersi sono numerosi e molto interessanti, specie se vengono riferiti alla storia del Trentino che ha avuto diretta esperienza, nel passato e in questo secolo, della problematica giuridico-politica concernente le minoranze nazionali e l'autonomia.

Comincerò questo breve intervento dicendo che mi trovo in accordo con Carlo Ghisalberti sulla inevitabilità della soluzione centralistica — legislativa ed amministrativa — data nel 1861 ai problemi della costruzione dell'apparato e delle strutture del nuovo Stato italiano, allora allora formatosi.

Era la struttura più semplice e più facile da creare in quel momento in cui da una molteplicità di Stati con ordinamenti disparati in ogni settore e senza alcun precedente centro comune di riferimento si andava costruendo un nuovo Stato politicamente unitario. Organizzarlo sulla base delle differenziazioni storiche regionali, invece che in una struttura centralistica e unificatrice, significava immettersi in un processo senza dubbio più complesso e più lungo.

Eppure questa seconda soluzione non fu ignorata e per un breve periodo fu anche perseguita nella elaborazione di progetti. Tra il luglio del 1860 e il marzo del 1861, Farini e Minghetti con l'assenso di Cavour, presentarono delle ipotesi, tradotte anche in disegni di legge, secondo le quali il nuovo Stato avrebbe assunto strutture di decentramento amministrativo, tali da non cancellare le autonomie municipali e le differenziazioni storiche regionali. Quei disegni di legge miravano, come noto, ad aumentare le attribuzioni e l'autonomia dei Comuni, con proprio sindaco elettivo; a contenere i poteri dei Prefetti nelle Province che venivano considerate come associazioni fondate su tradizioni storiche non impunemente vulnerabili; a istituire un nuovo Ente intermedio tra Stato e Comuni, la Regione, come consorzio di Province comprese in un'unica area territoriale e storica.

La scelta cadde invece sul modello del più rigido centralismo, sul modello piemontese — e a monte di esso sul modello napoleonico — già sperimentato e funzionante, evitando di correre i rischi di nuovi esperimenti di governo e di nuove e più complesse strutture amministrative.

Dire che quella scelta fu l'optimum in senso assoluto è cosa difficile, come lo è sempre quando si prescinda dalla realtà del momento storico in cui una scelta è fatta. Ma essa non mancò, a nostro parere, di obiettivi elementi che ne rendono ragione. Tra di essi va certamente ricordata l'esperienza concreta del centralismo del napoleonico Regno d'Italia, come precedente storico; e, sul piano funzionale, l'efficacia del centralismo legislativo e amministrativo ai fini dello svecchiamento della società e del suo riscatto dal frazionismo e dalle difformità che spesso, se non sempre, costituiscono e radicano privilegi e conservano centri di potere particolare.

Fu una scelta meditata, anche se, a destra e a sinistra mancò un poco a tutti, come scrive il Morandi, il coraggio cavouriano di affidarsi senza riserve alla libertà, quella maggiore libertà anche amministrativa conveniente a popoli che avevano avuto consuetudini e ordini diversi e che avrebbe rinnovato quella splendida e vigorosa vita che in altre forme di civiltà era il portato delle autonomie dei municipi, come sottolineava il discorso della Corona nel febbraio del '61.

Tenendo conto di quanto sopra oltre che della opportunità di operare perché l'unità politica appena raggiunta non venisse compromessa e minacciata dal sopravvivere di antiche o dal sorgere di nuove tendenze particolaristiche e centrifughe, anche le critiche verso l'opera della Destra, divenute nella recente storiografia classista imputazioni verso la classe dirigente borghese d'allora e in ispece verso quella piemontese, vanno sottoposte ad una verifica più serena e obiettiva.

Altra osservazione critica che si sente spesso cadere sulla soluzione centralistica adottata dal nuovo Regno d'Italia dopo il 1861 è quella che nasce dalla comparazione con la diversa struttura del Reich tedesco dopo il '71 e con quella dell'Impero d'Austria e d'Austria-Ungheria nel secolo XIX e sino al crollo del 1918, l'Impero tedesco a struttura federalista, quello degli Asburgo con una larga articolazione di poteri regionali, legislativi e amministrativi, riservati alle Diete e alle Giunte dei singoli Länder.

Ma se la comparazione è senz'altro ammissibile ove si prendano in esame i testi costituzionali e amministrativi in quanto già deliberati ed entrati in vigore, più difficile e più discutibile diventa quando si

osservi la loro genesi condizionata da precedenti storici profondamente diversi e imparagonabili tra di loro.

La secolare tradizione di regionalismo e di ampia articolazione interna di poteri locali in quel singolare Stato comprensivo dei domini dinastici degli Asburgo era conseguenza del fatto che esso si era formato attraverso i secoli per successive accessioni — ereditarie, per conquista militare, per libera dedizione come nel caso del Tirolo nel 1363 — di altri domini, regioni e territori aventi già una loro identità storica con proprie signorie e propri tessuti amministrativi. Il moderato e illuminato centralismo di Maria Teresa e di Giuseppe II nel costruire lo Stato non infranse — e difficilmente l'avrebbe potuto — quella articolazione regionale di poteri locali conservatasi dal passato, riuscendo però a dare ad essi un punto di riferimento unitario rappresentato non più soltanto dalla Dinastia, ma da un efficiente potere centrale. Per questi motivi nell'area dei domini degli Asburgo non vi fu necessità di una scelta tra una struttura centralistica di tipo napoleonico e una struttura di decentramento e di autonomie regionali, poiché non si trattò di costruire uno Stato ex novo, ma di bilanciare l'area delle materie di competenza e i limiti dei poteri autonomi dei Länder con le competenze e i limiti del potere centrale, come ben si vide nelle riforme costituzionali del 1860-1861 e nella riforma del sistema per l'elezione della Camera dei Deputati, del 1873.

Analogamente anche gli Stati storici dell'Impero romano-germanico avevano un punto unitario di riferimento nella Corona imperiale e dopo il 1815 eran pur coordinati all'interno di un organismo confederale, tenue fin che si vuole ma pur sempre esistente almeno come premessa per una successiva unificazione. E perciò, quando essa avvenne nel 1871, si modellò sul tipo dello Stato federale che politicamente uno, lasciava tuttavia sussistere i vecchi Stati storici, molto ridotti di numero rispetto a quello dei secoli precedenti, Stati più che autonomi, semisovrani e che difficilmente avrebbero tollerato una diversa soluzione costituzionale. Anche in Germania, dunque, non si trattò di una scelta ex novo delle nuove strutture dello Stato; essa fu logicamente condizionata e conseguente ai precedenti storici.

Ben diversa la situazione italiana. Osservo che avrei qualche esitazione ad accedere al modo di vedere le cose come appare delle parole di Passerin d'Entrèves. Le differenziazioni regionali, di parlata, di costumi, di tradizioni eran pur forti, e non cancellate neppur ora; ma di qui a mettere in ombra la reale esistenza di una unità linguistica e

culturale di fondo comune a tutte le regioni della penisola, fatta riserva per frange minoritarie sull'arco alpino e per minime enclaves di origine etnico-nazionale diversa nell'Italia meridionale e insulare, a noi sembra che tra le differenziazioni e l'unità sia prevalente questa seconda.

Ma se si guarda invece alla situazione politico-istituzionale dell'Italia preunitaria, allora il quadro appare profondamente diverso rispetto a quello dei paesi tedeschi e dei domini dinastici degli Asburgo. Ivi, in Germania, una aggregazione esisteva da secoli nell'Impero; ivi, nei domini asburgici, esisteva, pure secolarmente, un centro di riferimento nella dinastia; quivi, in Italia, nulla di tutto ciò. Quando si parla di antichi Stati italiani, si dice qualcosa di ben diverso dagli Stati storici della Germania e dai Reiche und Länder degli Asburgo, poiché mancando qualsiasi pur tenue forma di aggregazione o un comune centro politico di riferimento (da cercarsi caso mai, nel corso dei tempi, in monarchie straniere esterne alla penisola) essi antichi Stati sono da considerarsi come tuttaffatto sciolti tra di loro da ogni vincolo se non quello di temporanee alleanze. La stessa unità nazionale tardò lungamente a farsi cosciente e mancò perciò anche questo fattore di cementazione.

La scelta di fondo nel periodo del trapassato dagli antichi Stati al Regno d'Italia era dunque quella tra la costituzione di uno Stato federale e la costituzione di uno Stato unitario. Ma una volta avvenuta l'opzione per quest'ultimo tipo di Stato — per svariate cause spirituali e di conquista militari e di iniziativa e prevalenza del Regno piemontese — la scelta della struttura centralistica dello Stato fu quella, come si disse, più semplice e più facile, e più rapida da attuarsi, anche se non pochi avvertirono sin d'allora che essa avrebbe smorzato le energie locali in una uniformità utile alla creazione ex nihilo di uno Stato nuovo, ma dimentica e compressiva delle differenziazioni storiche regionali.

Fu intravvista la strada del decentramento, molto meno quella dell'autonomia. La classe politica e culturale italiana del tempo non aveva avuto con riguardo all'Italia esperienza del sistema delle autonomie legislative, né poteva averla avuta, poiché le autonomie sono tali solo all'interno di un quadro politico-territoriale con un potere centrale rispetto al quale esercitano poteri legislativi e amministrativi propri. Quel quadro politico-territoriale con un potere centrale nell'Italia preunitaria non era mai esistito. Altra questione, che non va confusa con quella delle autonomie, è quella del municipalismo così vivo e perdu-

rante in Italia, o quella dell'indipendentismo degli Stati storici nella Confederazione Germanica e nel Reich tedesco.

Esperienza diretta del problema e del sistema delle autonomie nella loro pienezza legislativa e amministrativa, l'Italia ebbe con il 1919 congiuntamente con quello delle minoranze nazionali. Anche di questa questione delle minoranze la classe politica e culturale italiana non ebbe occasione di farsi carico diretto in politica interna se non nel corso della prima guerra mondiale e a fine di essa, o in previsione della annessione di genti di altra lingua e nazionalità (già Luigi Einaudi aveva esplicitamente posto il problema del trattamento giuridico da dare alle stesse) o a conquista e annessione avvenuta. Precedentemente il problema lo conosceva a rovescio e cioè come quello di minoranze italiane soggette alla sovranità di altro Stato.

Fu proprio l'estensione dei confini del Regno sino a contenere terre che godevano secolarmente di istituti autonomi e che parzialmente erano abitate da popolazioni di altra lingua e cultura, a porre al Governo e al Parlamento italiano nuovamente il problema delle autonomie in una situazione politica ben diversa da quella del 1861, ed ex novo quello delle minoranze nazionali. E mi pare che lo Stato liberale italiano, fino a che resistette all'insorgenza del nazionalismo fascista, non sia rimasto insensibile di fronte ai due problemi, posti concretamente dall'impatto con le istituzioni esistenti nelle « nuove province », come allora si diceva, Trentino, Alto Adige, Friuli orientale, Trieste ed Istria. I discorsi della Corona, i dibattiti parlamentari per la legge di ratifica del Trattato di S. Germano, la formazione delle Commissioni consultive, centrale e regionali, per l'assetto delle nuove terre acquisite al Regno d'Italia, testimoniano l'attenzione posta ai due problemi ed un orientamento favorevole a conservare alle « nuove province » l'assetto autonomistico a rispetto e continuità della loro storia e a garanzia dei diritti nazionali dei gruppi minoritari ivi esistenti in alcune parti.

Ma non va disatteso il fatto, di rilevante importanza e significato, che nei dibattiti parlamentari di quegli anni, fu rinverdata e ripresa nella sua globalità la questione del 1861 sulla miglior convenienza del sistema centralistico e di quello di decentramento e di autonomie regionali. Le preoccupazioni che potesse essere compromessa l'unità nazionale, presenti negli anni sessanta, non esistevano più dopo una guerra, e vittoriosa, che aveva dato prova del senso di corresponsabilità alle sorti dello Stato delle popolazioni di tutte le regioni italiane. Solo il nazionalismo fascista faceva perno sull'inderogabile necessità di conservare

e irrigidire il centralismo, ma in vista della costituzione dello stato totalitario.

Giolitti, nel suo discorso alla Camera del 26 giugno 1921, in sede di dichiarazioni del Governo e parlando anche in risposta all'on. Degasperi e ad altri deputati delle « nuove province » che gli chiedevano di conservare ad esse le storiche autonomie, esprimeva non solo l'impegno di mantenerle, ma anche la possibilità di prendere ad esempio quelle istituzioni per estenderle opportunamente alle altre regioni italiane. Le preoccupazioni che nel 1861 bloccarono i progetti Farini - Minghetti, egli osservava, non esistevano più.

Quelle dichiarazioni di Giolitti rimasero nel limbo dei propositi. L'anno dopo, il 24 ottobre 1922, quattro giorni prima della marcia su Roma, Mussolini a Napoli riservava una riga del suo discorso per confermare la scelta unitaria e centralistica e per respingere ogni decentramento e autonomismo che egli assimilava al separatismo.

Ma nello Stato liberale italiano, una volta consolidata la coscienza nazionale unitaria, vi fu chi, come il Giolitti, presa conoscenza concreta della questione autonomistica e dei problemi delle minoranze, intravede necessità per un verso e opportunità per altro, di riformare la soluzione centralistica e di articolare lo Stato in strutture di decentramento amministrativo e di autonomie regionali con rappresentanze elettive. Nelle nuove terre annesse al Regno d'Italia, abitate da popolazioni di lingua e cultura diversa da quella italiana, il sistema autonomistico avrebbe condotto ad una soluzione rispettosa delle minoranze nazionali. Questo processo di riforma delle strutture centralistiche impresso all'Italia negli anni successivi alla costituzione dello Stato unitario fu interrotto sul nascere dal fascismo; ma esso trova le sue premesse esplicite anche nello Stato liberale, nell'ultimo Ministero Giolitti.

Questa nostra Regione autonoma del Trentino - Alto Adige, nata sotto la costellazione dell'Accordo bilaterale di Parigi tra Austria e Italia del settembre 1946, ha tuttavia una sua più lontana origine negli anni 1919-1922, come mi pare di aver chiarito e documentato nel mio breve saggio sulla genesi nella politica interna italiana degli Accordi Degasperi - Gruber, pubblicato nel volume edito dalla Regione in occasione del trentennale dei Patti di Parigi.

Tutto ciò mi è sembrato opportuno sottolineare a confronto con le tesi, espresse da ultimo, da Carlo Ghisalberti.

Trovo poi molto importante la distinzione, richiamata da Maria Garbari, tra autonomie storiche e autonomie nazionali. Le seconde,

quelle a carattere di difesa dei gruppi minoritari, ove rivendicate e mai concesse come al Trentino nel periodo di dominazione austriaca e al Sudtirolo nel periodo fascista, e ove sussistenti ma in misura meno larga rispetto alle aspirazioni delle minoranze, come in alcuni Reiche und Länder dell'Impero degli Asburgo e negli ultimi decenni in Alto Adige, furono e sono causa di permanente conflittualità interna allo Stato in cui le minoranze si trovano e spesso anche causa di tensioni internazionali.

Ma anche le prime, quelle storiche, anche quando non avevano nessun significato e contenuto di difesa nazionale essendo patrimonio politico dei gruppi omogenei nazionalmente con quello detentore del potere centrale, non di rado furono fattori tendenzialmente disintegranti il processo unitario di sviluppo e progresso delle istituzioni dello Stato, o ritardanti lo stesso per uno spirito di conservatorismo regionale.

Il Tirolo, ad esempio, dopo il Congresso di Vienna, pur riunito, com'era nella sua volontà, ai domini degli Asburgo, reclamò la sua avita autonomia esattamente nelle forme dei secoli precedenti e protestò contro Vienna che tardava a riattivarla, e considerò la patente imperiale del 24 marzo 1816 che restituiva al Land i suoi poteri autonomi come una vittoria del centralismo perché essi erano stati contenuti secondo lo spirito dei tempi.

E altro esempio, già ricordato anche qui da Sestan, del conflitto che può scatenarsi tra poteri autonomi e potere centrale, tra Regioni e Stato, anche indipendentemente dalla questione nazionale, è quello degli anni 1868-69 nella Cisleithania, quando in Parlamento a Vienna si discussero e si approvarono le leggi statali in materia di scuola. Il conflitto di competenza tra il potere legislativo dello Stato che rivendicava come suo diritto costituzionale provvedere alle grandi riforme di carattere laico e liberale, e i poteri autonomi delle Diete più vischiosamente conservatrici che rivendicavano quelle materie, e principalmente la legislazione scolastica, come propria competenza, sfociò come è noto in una crisi di rapporti tra i Länder e lo Stato che condusse alla fine della legislatura e allo scioglimento della Camera. Il temperato centralismo legislativo viennese trovò allora, come altre volte, un fattore ritardante delle grandi riforme civili nelle autonomie storiche di alcuni Länder.

E ciò pone un problema non solo di natura storiografica, ma anche di natura politica attuale, quello cioè della faticosa e continua necessità di ricerca della conciliabilità e armonia tra potere centrale e poteri autonomi locali, in ordine ai rispettivi limiti e materie di com-

petenza, affinché lo Stato non sia inceppato nell'opera riformatrice civile, economica e sociale dalle autonomie regionali malintese in senso particolaristico e di chiusura localistica, ma anche perché i poteri autonomi esprimenti energie democratiche regionali non vadano compressi dal potere centrale.

Cosa in verità che non è apparsa facile nel passato, e non lo è neppure nel presente.

Vorrei ora chiudere questo mio intervento riferendomi a quanto detto da Teodoro Veiter. Egli ha toccato il tema dei ladini. Intendo ricordare che nei censimenti austriaci i ladini sono stati assimilati e computati direttamente nel gruppo italiano o, come nell'ultimo censimento del 1910, in un sol gruppo linguistico indicato come italiano-ladino. Ma, a parte ciò, il richiamo al gruppo ladino mi dà occasione di riflettere su una questione più generale che concerne congiuntamente lo status di minoranza e i diritti di autonomia. E' noto che i ladini dell'Alto Adige hanno avuto riconosciuto un loro status giuridico che ne garantisce ex iure rappresentanza politica negli organi autonomi provinciali e regionali. I ladini del Trentino, abitanti in Val di Fassa, non ancora, ma la richiesta per l'equiparazione è già stata posta.

Recentemente si è tenuto in Val del Fersina, detta comunemente Valle dei Mòcheni, un Congresso internazionale su storia e attualità di quella piccola comunità di originaria lingua tedesca. Che ogni gruppo abbia diritto a conservare le proprie caratteristiche nazionali — parlata, tradizioni, costume, letteratura ove e quando essa ci sia, folklore, e via dicendo — nessuno può mettere in dubbio; come neppure può essere disatteso il fatto che perché quel diritto possa concretamente esercitarsi, necessita l'intervento ausiliario dell'Ente pubblico, di tutela del territorio, di promozione culturale, di istituzioni scolastiche.

Il numero — in verità molto esiguo — degli appartenenti a questi gruppi, sul piano morale non conta.

La domanda che mi pongo è se si debba andare oltre e istituzionalizzare anche questi estremi gruppi minori come gruppi minoritari, con riserve ex lege di rappresentanza politica negli organi legislativi ed esecutivi autonomi, con tutto ciò che consegue sulle riserve di posti di lavoro, di edilizia abitativa popolare sovvenzionata, sui bilanci, ecc., ecc. .

E dove si porrà il limite nella ricerca e nell'inseguimento di tutte le minime possibili minoranze, qui, in Italia, in Austria, in Germania, in altri paesi, nell'Europa intera? E le eleveremo tutte allo status di minoranza nazionale con riserva di rappresentanza politica? E' un problema di limiti e un problema non solo italiano.

REPLICHE

Ernesto Sestan

Rispondo al prof. Veiter, il quale ha accennato all'autonomia dei Sassoni nella Transilvania. E' verissimo che esiste ancora un gruppo linguistico tedesco nella Romania attuale, che ha, o aveva, una sua autonomia, anche territoriale, principalmente attorno a Sighissoara (Schässburg); però siccome la mia relazione si riferiva al periodo 1867-1918, le mie informazioni sono basate soprattutto su un'opera in francese di un transilvano, Ladislav Makkai. Mi pare di ricordare che questa autonomia dei Sassoni era riconosciuta dal governo ungherese anteriormente al 1860-61, ma non posteriormente.

Quanto poi agli zingari, qui si tratta di una minoranza molto curiosa, in certa misura addirittura itinerante, non sempre legata ad un determinato territorio, ma certo piuttosto numerosa proprio nella Transilvania, dove ci sono dei gruppi di zingari che sono stabilmente residenti e costituiscono (o costituivano) nei vari villaggi la classe sociale più bassa e diseredata. Secondo miei ricordi personali che risalgono al 1917-18, la strutturazione sociale in questi villaggi era la seguente: il gruppo dirigente era formato da qualche funzionario magiaro e dai cosiddetti sassoni luterani; poi venivano i rumeni, in un grado intermedio, e poi, considerati quasi come gente abbietta, gli zingari. Gli zingari, anche in parte per questa loro vita itinerante, non hanno mai avuto la possibilità di essere rappresentati in qualche organizzazione politica autonoma. La cosa invece è diversa per i ladini e qui ha parlato già il prof. Corsini. I ladini, almeno fino ai tempi estremi della monarchia asburgica, se erano iscritti insieme con gli italiani nei censimenti, l'ultimo quello del 1910, è verissimo che la grande maggioranza sentimentalmente era più portata verso i tedeschi che non verso gli italiani. Questo più nettamente nella Val Badia e nella Val Gardena, ma anche nell'Ampezzano. Per l'Ampezzano, forse, la cosa si spiega un po', per quelle rivalità fra gente di confine, che succedono sempre; al di là dei confini politici c'erano i cadorini, e gli ampezzani si sentivano, quasi naturalmente, a loro ostili, anche per beghe di paese. Ma poi bisogna ricordare che ad Ampezzo le fortune della valle erano dovute al turismo, ad un certo turismo che era rappresentato in gran parte dai tedeschi o, fino al 1918, addirittura soltanto dai tedeschi e si capisce come le simpatie di questa gente andassero piuttosto verso l'elemento tedesco.

Il prof. Veiter, molto opportunamente, ha ricordato i Mahovliani (non garantisco l'esattezza ortografica del toponimo), di questa piccola colonia di trentini, trasmigrati laggiù, quando, dopo l'occupazione della Bosnia nel 1878, il Governo austriaco fece delle condizioni favorevoli a chi volesse andare a colonizzare alcune di quelle regioni. Ho avuto occasione, durante la prima guerra mondiale, di incontrare un gruppetto proprio di Mahovliani. Venivano tutti da Telve, dalla Valsugana, e parlavano ancora benissimo il dialetto trentino, benché fossero già alla seconda o terza generazione e sapevano il croato. E qui mi viene in mente una cosa, che potrebbe anche avere nessun fondamento. Scusate: è una divagazione che riguarda il maresciallo Tito; il cognome di Tito è Broz, Broz non è un cognome croato, mentre è un cognome che era alquanto diffuso nella Vallarsa, nel Trentino, a sud di Rovereto; non è impossibile che gli antenati suoi, padre o nonno, meglio il nonno che il padre, fossero trasmigrati come quelli Mahovliani, in Croazia; infatti è nato in un paesetto poco a nord di Zagabria. E' un'ipotesi che mi pare sia già stata affacciata nella stampa locale.

Al prof. Adler sono molto riconoscente per aver ricordato il caso Credaro che si riallaccia alla costituzione dello Statuto della Moravia. Voglio dire che ignoravo questo fatto e devo anche aggiungere che, anche se non l'avessi ignorato, siccome riguarda un fatto che va al di là del 1918, non ne avrei parlato ugualmente. Rimane però il fatto molto interessante, che Credaro abbia pensato a queste soluzioni. Egli fu poi una specie di San Sebastiano, colpito da tutte le parti, dall'iniziale fascismo, marcia su Bolzano ecc., ciò che gli procurò un sacco di guai, insieme alla sua prefazione al libro del Grabmaier sul Südtirol.

All'amico Cervani voglio dire che sono d'accordo con lui. Il Parlamento di Kremsier rappresenta il punto massimo di apertura degli elementi austriaci, intendendo specialmente tedeschi, di fronte alle minoranze. Effettivamente in quella Costituzione si andava molto in là, si arrivava ad ammettere la rottura delle Province tradizionali ecc. anche della Moravia, che in fondo era una zona molto pacifica, non certo agitata nazionalmente come la Boemia. Però durò quello che durò, lo spazio di un mattino, e quella Costituzione non fu mai realizzata.

Quanto alle questioni della Dalmazia, molto intricate in quegli anni, soprattutto fra il 1860 e il '61 e gli anni successivi, per la questione di unionismo e autonomia, certo si capisce come il Sabor di

Zagabria cercasse di adescare la Dalmazia, di subordinarla ed, in un certo senso, di anticipare quella che sarà la risoluzione di Fiume del 1905. Qui siamo ancora in anni, attorno al '60, nei quali l'elemento slavo della Dalmazia sentiva solo fino a un certo segno una solidarietà, una comunanza di idee e di destini, con le altre popolazioni slave; ed anche qui la cosa interessante è il progetto; però è rimasto progetto.

E infine alla signorina Garbari sono molto grato per quella sua intelligentissima presa di posizione rispetto alla questione soprattutto delle autonomie. Ella ha avuto l'abilità di fare una sintesi della mia relazione, che a sua volta era una sintesi, perché su questo problema, naturalmente, si poteva parlare ben oltre 50 minuti. Soprattutto apprezzabile la distinzione dell'autonomia come privilegio per alcuni e come liberazione nazionale per altri, che è poi il caso che si applica proprio alla difesa accanita dei tirolesi dell'autonomia del Paese, che è una forma di conservatorismo e di mantenimento di privilegi. Per i trentini invece, se l'autonomia fosse stata loro accordata, sarebbe stata una forma di liberazione. Quindi, a tutti coloro che sono intervenuti sulla mia relazione, molte grazie.

Günter Wollstein

Meine Damen und Herren! Ich habe nur ganz kurz auf die Ausführungen von Herrn Weiter zu antworten. Zunächst ist mein Auswahlprinzip für meinen Vortrag angesprochen worden. Die Beschränkung auf die Problemkreise Posen, Schleswig und Elsaß-Lothringen hängt damit zusammen, daß ich das Problem der staatsrechtlichen Entwicklung des Deutschen Reiches und die Behandlung der Minderheiten in diesem eng mit der politischen Frage verbunden sehe, wieso dieses Deutsche Reich, das von Bismarck doch als statisches Gebilde in einem dauerhaften europäischen Mächtegefüge konzipiert und angelegt war, einen so großen Unruheherd in der internationalen Politik darstellten und eine so dynamische Politik betrieb, die Europa und mit ihm den eigenen Staat in die bekannten Katastrophen führte. Aus dieser komplexen Fragestellung heraus schienen mir die drei vorgelegten Problemkreise besonders aussagekräftig zu sein. Das soll nun nicht heißen, daß auch das Schicksal der Sorben, der Litauer

oder der Masuren und der Kaschuben hätten behandelt werden können.

Die andere, inhaltliche Frage, die angeschnitten war, bezog sich auf das Problem, ob die Elsässer und Lothringer als Minderheit angesprochen werden können. Ich will auf der Verwendung des Begriffes « Minderheit » in diesem Zusammenhang nicht insistieren. Im Grunde kommt es mir auf diese Formel gar nicht an. Wichtig ist in unserem Zusammenhang, daß die von mir erwähnte wissenschaftliche Kontroverse besteht, die sich mit der Problematik beschäftigt, ob das Reichsland Elsaß-Lothringen bei einer weiteren kontinuierlichen Entwicklung ohne Einsetzen des Ersten Weltkrieges zu einem Bundesstaat wie die anderen Bundesstaaten auch hätte werden können, etwa wie Bayern.

Die eine hier vertretene These, die von Hans-Ulrich Wehler, ist überaus prononciert: Eine solche Entwicklung sei ausgeschlossen gewesen, da zu viel Porzellan zerschlagen war. Manfred Rauh hat demgegenüber kürzlich — und wie mir scheint mit überzeugenderen Argumenten — dargelegt, daß mit der Verfassungsreform von 1911 schließlich doch die Weichen für eine solche Integration des Reichslandes gestellt worden seien. Ich wollte mit meinen Ausführungen herausheben, daß die konkrete Geschichte von Elsaß-Lothringen in relativ spektakulärer Weise bewirkt hat, daß dieses Reichsland innerlich zum Deutschen Reich auf Distanz blieb.

In diesem Zusammenhang möchte ich nochmals auf drei Aspekte besonders hinweisen. Da ist zum einen der Sachverhalt, daß in einem Land mit 1,5 Millionen Einwohnern 500.000 Menschen im Laufe der Zeit nach Frankreich übersiedelten. Diese Bewegung ist primär darauf zurückzuführen, daß man nicht in Deutschland leben wollte solche Verhältnisse lassen sich eben nicht mit jenen in anderen Bundesländern, meinerwegen in Bayern, vergleichen. Zum zweiten sind bis zu Verfassungsreform von 1911 praktisch vierzig Jahre ins Land gegangen, in denen die Elsaß-Lothringer in mancherlei Hinsicht als Deutsche zweiter Klasse behandelt worden sind, und auch anschließend hat es faktisch keine Phase gegeben, in der sich ein normales Neben- und Miteinander mit den übrigen Reichsdeutschen eingespielt hätte. Es hätte es geben können, zweifelsohne, aber dem war nicht so. Eine kleine Ergänzung zu den geschilderten politischen Versäumnissen möchte ich noch anführen: Die Rekruten, die in Elsaß-Lothringen eingezogen wurden, hat man bis in die letzten Jahre des Kaiserreichs

hinein im « Altreich » — wie man sagte — ausgebildet, das heißt, man traute sich nicht, die Rekruten in dem gleichermaßen als national unsicher und strategisch wichtig angesehenen Reichsland auszubilden. Zum dritten ist das Phänomen zu nennen, daß trotz der sprachnationalen Zugehörigkeit des Reichslandes zum deutschen Staat eine so große Affinität zu Frankreich bis zum Ende der Zugehörigkeit zum Reich 1918 bestehen geblieben ist.

Aus diesen drei Grundüberlegungen heraus habe ich dieses doch recht düstere Bild der Elsaß-Lothringen-Politik gezeichnet, obwohl ich mit Rauh der Meinung bin, daß trotz allem mit der Reform von 1911 die Weichen für eine andere, weit günstigere Entwicklung und Zukunft gestellt waren.

(testo italiano)

Signore e signori! Vorrei rispondere soltanto brevemente all'intervento del sig. Veiter. Egli ha accennato, in primo luogo, al criterio della scelta del tema della mia relazione. Se mi sono limitato ai rispettivi problemi dei territori di Posen, Schleswig e Alsazia-Lorena questo è perché io vedo il problema dello sviluppo giuridico-statale dell'Impero tedesco e il trattamento delle sue minoranze come strettamente connesso ad una domanda di carattere politico. Perché mai questo Impero tedesco che era stato concepito e impostato da Bismarck come struttura statica in un equilibrio stabile delle potenze europee rappresentava un tale focolaio di agitazione nel quadro della politica internazionale e conduceva una politica talmente dinamica da portare l'Europa e con essa il proprio stato alle note catastrofi? In base a questa problematica assai complessa i tre esempi citati mi sembravano particolarmente significativi. Questo non vuol dire che non avrei potuto parlare anche della sorte dei Sorabi, dei Lituani, degli abitanti della Masuria e dei Casciubi.

L'altra domanda relativa al contenuto della mia relazione riguarda il problema se gli Alsaziani e i Lorenesi possono essere considerati minoranze. Non voglio insistere, in questo contesto, sull'applicazione del concetto « minoranza ». In fondo questa formula non ha molta importanza per me. E' piuttosto importante, in questo contesto, che esiste la controversia scientifica da me menzionata se il territorio dell'Alsazia-Lorena avrebbe potuto diventare, come per esempio la Ba-

viera, uno stato federale come gli altri se ci fosse stato uno sviluppo continuato senza l'avvenimento della prima guerra mondiale.

Una delle tesi qui presentate, quella di Hans-Ulrich Wehler, è molto esplicita: un tale sviluppo sarebbe stato completamente da escludere in quanto troppe cose erano già state rovinate. Rispetto a ciò, Manfred Rauh ha recentemente dimostrato, come mi sembra, che la riforma costituzionale del 1911 avrebbe reso possibile una tale integrazione del territorio Alsazia-Lorena. Nella mia relazione ho voluto sottolineare il fatto che la storia concreta dell'Alsazia-Lorena ha causato un effetto in certo modo spettacolare e cioè che all'interno di questo territorio non vi fu mai un avvicinamento all'Impero tedesco.

In questo contesto vorrei accennare in modo particolare a tre aspetti. C'è in primo luogo il dato di fatto che in un territorio di 1,5 milioni di abitanti 500.000 persone si sono trasferite, nel corso del tempo, in Francia. Il motivo principale di tale spostamento era che queste persone non volevano vivere in Germania. Non si può confrontare una tale situazione con quella di un altro stato federale, per esempio con la Baviera. In secondo luogo, fino alla riforma costituzionale del 1911 erano passati quasi quarant'anni durante i quali gli abitanti dell'Alsazia-Lorena erano stati trattati, sotto molti aspetti, come tedeschi di seconda classe ed anche in seguito non vi fu praticamente mai una fase di una normale convivenza accanto agli altri abitanti tedeschi. Questa convivenza normale avrebbe potuto esistere, senza dubbio, ma non fu così.

Vorrei fare una piccola aggiunta alle mancanze politiche qui descritte: le reclute chiamate sotto le armi nell'Alsazia-Lorena furono addestrate fino agli ultimi anni dell'Impero tedesco nel territorio del cosiddetto « vecchio Impero » (Altreich), non si osava addestrare le reclute sul territorio dell'Alsazia-Lorena che era considerato contemporaneamente nazionalmente insicuro e strategicamente importante. In terzo luogo occorre menzionare il fatto che, nonostante l'appartenenza linguistico-nazionale del territorio dell'Alsazia-Lorena all'Impero tedesco, sussisteva durante tutto il periodo di annessione all'Impero tedesco, fino al 1918, una così grande affinità con la Francia.

Queste erano le mie tre considerazioni fondamentali che mi hanno fatto tracciare un quadro abbastanza cupo della politica dell'Impero nei confronti dell'Alsazia-Lorena, anche se, assieme a Rauh, sono dell'opinione che nonostante tutto la riforma del 1911 avesse aperto la strada per uno sviluppo e un futuro molto più favorevoli.

LE MINORANZE NAZIONALI ALLA LUCE DELLA NUOVA COSTITUZIONE SOVIETICA

di **Gabriele Crespi - Reghizzi ***

Il prof. Crespi Reghizzi ha iniziato la sua relazione prendendo le mosse dalla Costituzione sovietica del 7 ottobre 1977 nella quale è rimasta pressoché immutata la struttura federale in atto da oltre un cinquantennio. Ha dato quindi una rapida sintesi dell'evolversi delle concezioni relative al problema delle minoranze e degli strumenti giuridici e costituzionali messi in atto a tutela dei numerosi gruppi etnici interni all'URSS.

Già nel novembre del 1917, dopo il successo della rivoluzione bolscevica, si riconosceva la piena eguaglianza e sovranità dei diversi gruppi nazionali e si proclamava il principio dell'autodeterminazione dei popoli. Fu però nel periodo 1918-1924, data, quest'ultima, della prima Costituzione federale, che si precisarono le teorie e le soluzioni pratiche relative al problema del federalismo.

Tra il 1920 e il 1923, la nascita all'interno della Repubblica Sovietica di Repubbliche autonome e di Regioni autonome creava il problema della ripartizione dei poteri, risolto riservando al centro le potestà in materia di difesa e organizzazione militare, economia, finanze ed esteri, e alla periferia quelle relative all'educazione, sanità pubblica e sicurezza sociale sottoposte, comunque, al controllo delle rappresentanze del partito unico e dei commissari del popolo.

Contemporaneamente, sul piano dottrinario, si delineava la tesi che avrà la prevalenza nella Costituzione del 1936, ossia che la sovranità piena nei confronti del potere centrale fosse prerogativa solo delle Repubbliche confinarie alle quali sarebbe spettato il diritto di secessione, pur subordinato al diritto della classe lavoratrice a consolidare il suo potere. Alle altre Repubbliche e Regioni, incluse nel territorio dell'Unione, sarebbe spettato un limitato riconoscimento di autonomia.

La costituzione del 1936 prevedeva l'esistenza di: Repubbliche federate, Repubbliche autonome e Regioni autonome. Nella relazione alla Costituzione Stalin precisava gli elementi che permettevano l'ere-

* Il prof. Crespi - Reghizzi, impegnato per altro alto incarico all'estero, non ha potuto far pervenire il testo definitivo della sua relazione. Ne pubblichiamo un breve riassunto a cura e responsabilità della redazione di questi *Atti*, desunto dalla registrazione su nastro.

zione di una Repubblica federata: trovarsi in periferia e, quindi, non circondata da ogni parte da territorio dell'URSS; la condizione di maggioranza del gruppo etnico dal quale la Repubblica aveva preso il nome; non essere troppo piccola rispetto all'entità della popolazione.

Il prof. Crespi Reghizzi a questo proposito si è soffermato sul divario di opinioni fra Lenin e Stalin, emerso intorno al 1921 in merito alla formazione di una Confederazione delle Repubbliche asiatiche, la Transcaucasia. In questa occasione Lenin sostenne di non doversi applicare un approccio formalistico nella questione delle nazionalità: tale approccio avrebbe danneggiato le nazionalità minori e sarebbe stato contrario all'interesse della solidarietà di classe del proletariato.

Stalin, al contrario, non intendeva subordinare le linee programmatiche della dittatura del proletariato agli interessi delle nazionalità minori: egli sosteneva la formula dei governi socialisti nella sostanza, nazionali solo nella forma. Nella realtà i rapporti fra governo centrale ed autonomie avrebbero dovuto tenere conto di un partito etnicamente indifferenziato e di un sistema di pianificazione e direzione dell'industria unico per tutto il paese.

La prevalenza delle tesi staliniane portarono alla scelta di un modello centralizzatore, dettato anche da esigenze di natura economica, evidente nella Costituzione del 1924, in quella del 1936 e nell'ultima Costituzione federale del 7 ottobre 1977. Quest'ultima riconosce, accanto alle 15 Repubbliche federate dell'Unione, 20 Repubbliche autonome, 8 Regioni autonome e 10 Circondari autonomi.

La Costituzione del 1977, nel suo art. 70, parla di « Stato plurinazionale federale unitario » congiungendo due termini, unitario-plurinazionale, difficilmente conciliabili per gli osservatori occidentali. Va notato inoltre che il testo costituzionale parlando della comune edificazione del comunismo, precisa l'unità del fine che cementa popoli e nazioni, rispetto al quale la struttura federale dell'URSS risulta solo transitoria, anche se destinata a scomparire a tempi lunghi.

Il modello del federalismo sovietico è assai diverso da quello classico dell'occidente. Ad esempio, le Repubbliche federate elaborano una propria Costituzione, ma sottoposta al vaglio del Presidium supremo dell'URSS, e le Regioni o i Circondari autonomi hanno competenze di poco differenti rispetto alle ordinarie circoscrizioni amministrative. Queste ed altre caratteristiche fanno sì che diversi studiosi siano proclivi a riconoscere nell'Unione Sovietica più che un vero

federalismo uno schema decentralizzato sul piano dell'esecuzione, ma sottoposto ad una superiore guida centralizzata.

Il prof. Crespi Reghizzi ha illustrato quindi il sistema partecipativo delle diverse entità territoriali nel Soviet delle Nazionalità, nel Presidium (che conta 15 vicepresidenti di diritto, uno per ogni Repubblica federata), nel Consiglio dei Ministri dell'URSS (del quale fanno parte di diritto i 15 presidenti dei Consigli dei Ministri delle Repubbliche federate) e nella Corte Suprema dove sono membri di diritto i presidenti delle Corti Supreme delle Repubbliche federate. Pur nell'esposizione sintetica, risulta che nel Soviet delle Nazionalità sono più rappresentate le grandi Repubbliche che si avvalgono anche dei deputati espressi dalle Repubbliche o Regioni autonome create nel loro interno.

Nella Costituzione del 1977, per espressa volontà di Breznev, è stato anche mantenuto il diritto di recesso delle Repubbliche federate dall'Unione, pur ritenuto come evento non verificabile nella pratica.

Punti qualificanti nel chiarire i rapporti fra centro e periferia sono quelli che riguardano i poteri residui (ossia non attribuiti allo Stato federale), parecchio limitati dalle interferenze del Soviet Supremo. Anche il fatto che l'Unione abbia in materia di pianificazione e direzione dell'economia poteri sostanzialmente esclusivi, limita non poco il campo dei poteri autonomi. Limitazioni considerevoli alle competenze autonome si riscontrano poi in merito alle variazioni di territorio delle Repubbliche federate e in materia militare. Va ricordato anche che spetta al Soviet Supremo garantire in tutto il territorio dell'URSS la conformità delle Costituzioni repubblicane alla Costituzione federale.

La dipendenza delle Repubbliche federate dall'Unione è accentuata da altri significativi fattori: la revisione della Costituzione federale avviene ad opera delle sole due Camere del Soviet Supremo; la partecipazione alla funzione legislativa federale ordinaria da parte degli Stati è assai ridotta, dato che il Soviet delle nazionalità resta in sessione con il Soviet dell'Unione solo per 10-15 giorni all'anno; non esistono nella sostanza due distinte serie di organi giudiziari, gli uni competenti per le leggi federali, gli altri per quelle delle singole Repubbliche; in materia amministrativa il Presidium federale ha il potere di annullare tutti gli atti dei Consigli dei Ministri delle Repubbliche federate non conformi alla legge; la stessa competenza di annullamento dall'alto al basso si ha anche rispetto a tutti gli organi

esecutivi e così per i controlli amministrativi; in campo economico continua il processo di accentramento, sia come pianificazione, sia come direzione.

Va rilevato soprattutto il controllo centralizzato del partito unico che interviene in modo decisivo nel ricondurre ad unità l'esercizio delle pubbliche funzioni su tutto il territorio dell'URSS.

Il prof. Crespi Reghizzi ha concluso osservando che per l'Unione Sovietica sarebbe corretto parlare di un federalismo non tanto pluralistico, quanto plurinazionale, nel quale la conciliazione fra le opposte esigenze di unità per realizzare un nuovo assetto economico e sociale, e di molteplicità per la tutela dei singoli gruppi nazionali, avviene sempre favorendo la prima e sacrificando più o meno estesamente la seconda.

L'AUTONOMISMO FRIULANO NEL REGNO D'ITALIA
E QUELLO GIULIANO NELL'IMPERO ASBURGICO:
SENTIERI DIVERSI E INCROCI

di **Arduino Agnelli**

Il *terminus a quo* della mia comunicazione è quello stesso così precisamente segnato dal prof. Sestan nella sua relazione. Se, per parte mia, nel titolo, son rimasto più nel vago è perché, per alcuni aspetti, le situazioni delle quali voglio render conto richiedono che ci si riferisca ad alcune statuizioni anteriori, pur se la traduzione in atto di esse si fa rilevante appena nel periodo successivo alla terza guerra d'indipendenza ed al compromesso austro-ungherese.

Si conviene nel definire *centralistico* il sistema viennese e, tuttavia, nessuno revoca in dubbio — credo — la solidità del principio che sta alla base della legge generale sui comuni del 17 marzo 1849, in virtù del quale « il libero Comune è il fondamento del libero Stato ». Certamente, in questa legge non è ancora spenta l'eco del Quarantotto né dei successivi dibattiti della Costituente austriaca a Kremsier, ma la sua interpretazione va collegata con quella della *Reichsgemeindengesetz* del 1862, in cui, pur con l'accettazione del principio elettivo, le « curie », ossia le categorie entro le quali la rappresentanza si può esercitare, e gli organi preposti alle diverse funzioni vengono ad essere stabiliti in modo assai restrittivo ¹⁾.

Linee divisorie di grande precisione non si possono tracciare: infatti, per quel che concerne lo sviluppo della vita comunale, Trieste non deve attendere la legge imperiale ricordata dianzi, in quanto fin dal 12 aprile 1850 supera la condizione di mero *Ortsgemeinde* e diviene *Gemeinde mit eigenem Statut*. Giacché il Comune di Trieste, in assenza d'una Dieta provinciale vera e propria, finisce per esserle parificato, si complica la questione del rapporto tra sfera di competenze più propriamente autonome, con elenco tassativo, e sfera di competenze delegate ed il punto d'incontro tra governo centrale ed ente locale viene a trovarsi all'interno di quest'ultimo ²⁾.

¹⁾ Una buona ricostruzione di questo periodo è in F. ERMACORA, *La pubblica amministrazione in Austria*, Milano, 1971, pp. 43-44.

²⁾ Per tutti questi problemi, visti dalla particolare angolatura dello storico triestino Pietro Kandler, acutamente interpretato, cfr. G. NEGRELLI, *Comune e*

Sia pure sulla base della legislazione austriaca, coi limiti riguardanti l'elettorato attivo, si finisce per porre in essere un sistema abbastanza originale d'autogoverno, tanto che si può consentire col giudizio espresso nel 1922 da Francesco Salata, il quale rivendica l'apporto direttamente fornito dagli amministrati e dagli amministratori eletti e conclude che le autonomie provinciali e comunali delle terre redente sono « non largizioni di principi stranieri, ma patrimonio connaturato con la nostra piccola patria e del quale la grande Patria non ha bisogno d'insospettirsi » ³⁾.

L'apporto dei cittadini alle loro istituzioni, anzi, non solo non può essere contestato, ma, ad un esame accurato e spassionato, finisce per presentarsi come il solo tratto comune a situazioni molto più difettose di collegamenti e di piattaforme comuni di quel che si ritenesse fino a non molto tempo fa. Per quel che riguarda in particolare Trieste, un uso specifico viene fatto dalla classe politica, che guida incondizionatamente la città, del Diploma imperiale del 20 ottobre 1860, che dispone l'estensione della facoltà di legiferare delle Diete dei *Länder* (cui, come si è ricordato, è assimilato dal 1850 il Consiglio comunale di Trieste), al fine di esaltare le loro « individualità storico-politiche ». Volto a limitare l'incisività delle diverse pressioni nazionali, il Diploma non raggiunge lo scopo là dove individualità storico-politica è sinonimo di precisa individualità nazionale, come intendono i gruppi ungheresi, cechi, croati, che si rifanno al « diritto di Stato ». Altro è il significato, che assume l'appello allo stesso diritto, in nome d'un libero comune come quello di Trieste ⁴⁾. Si può ottenere molto di più arroccati nel proprio municipio, sulla base del « diritto storico », che non avanzando rivendicazioni comuni a tutti gli appartenenti alla nazionalità italiana nell'Impero asburgico. Da ciò la forza della richiesta, ma anche l'estrema esiguità del raggio d'azione, nonché l'incapacità di comunicare con altri. Da ciò la diversità rispetto all'atteggiamento se-

Impero negli storici della Trieste asburgica, Milano, 1968, in particolare pp. 163-176.

³⁾ F. SALATA, *Per le nuove provincie e per l'Italia*, Roma, 1922, p. 46. Chiamato da Nitti alla guida dell'Ufficio Centrale per le Nuove Provincie, il sen. Salata continuò l'opera sua fino al 1922 coi successivi presidenti del Consiglio. La frase citata appartiene ad un discorso tenuto il 7 giugno 1922 davanti alla seconda sessione della Commissione centrale per le Nuove Provincie.

⁴⁾ Cfr. G. NEGRELLI, *Al di qua del mito. Diritto storico e difesa nazionale nell'autonomismo della Trieste asburgica*, Udine, 1978, pp. 117-121.

guito nel medesimo periodo dagli altri Italiani d'Austria, in particolare dagli Istriani ⁵⁾).

La specifica autonomia comunale viene rivendicata nell'intero corso dei difficili anni Sessanta tanto nel momento in cui i venti sono propizi alle ipotesi federalistiche quanto allorché si fanno decisamente contrari e tuttavia non si esita a stabilire l'analogia tra l'Ungheria e Trieste. Al Commissario imperiale, che giudica separatistica la riduzione del rapporto con l'Impero a mera « unione personale », Stefano Conti risponde a nome dell'intero Consiglio comunale, affermando: « Noi non vogliamo che la nostra nazionalità italiana, noi non vogliamo che i diritti congiunti con questa nazionalità, ma vogliamo essere uniti ad un'Austria grande, ma niente più, insistendo però sui nostri diritti che ci sono garantiti ⁶⁾ ».

Non c'è dubbio che si deve credere a quel che dice nel 1868 il podestà di Trieste, un anno dopo il compromesso austro-ungherese e due anni dopo la terza guerra d'indipendenza. Non è attuale l'ipotesi di distacco dal nesso imperiale e di unione all'Italia, ma il carattere nazionale della città può essere difeso meglio attraverso la richiesta d'un trattamento parallelo a quello riservato all'Ungheria e l'interpretazione che Domenico Rossetti aveva dato del rapporto originario istituito nel 1382, fondata o infondata che essa sia ⁷⁾. L'argomento è indubbiamente molto forte e prova la notevole misura dell'abilità politica dei reggitori del Comune triestino, così come la loro prontezza a difendere le proprie posizioni ed a non curarsi soverchio dei connazionali appartenenti ad altre province dell'impero, impossibilitati ad adoperare gli stessi strumenti rivendicativi.

Nello stesso momento in cui Conti difende la nazionalità italiana, lo fa nei termini esclusivistici, che avevano caratterizzato la città nei decenni precedenti e tanto bene erano stati colti nel 1836 da Carlo Cattaneo. Rivendicando, nel saggio *Una strada di ferro da Milano a Venezia*, la necessità di favorire le città costituenti autentici centri di comunicazione, egli afferma: « Le nostre città non sono solamente la

⁵⁾ Sulla distinzione insiste G. NEGRELLI, *Al di qua cit.*, p. 131. Per la situazione istriana cfr. G. QUARANTOTTI, *Storia della Dieta del Nessuno*, in « Atti e Memorie della Società Istriana di Archeologia e Storia Patria », 1936, pp. 11-209.

⁶⁾ *Verbali della Dieta provinciale di Trieste*, Trieste, 1868, p. 166.

⁷⁾ Sulla fondatezza della tesi di Rossetti cfr. G. NEGRELLI, *Comune e Impero cit.*, pp. 101-113. Altro, tuttavia, è l'esattezza di un'interpretazione storica, altro la sua utilizzazione politica.

fortunata sede d'un maggior numero di uomini, di negozi, d'officine e d'un più grosso deposito di derrate. Tali sarebbero, a cagion d'esempio Birmingham, Trieste, Malta, Gibilterra; le quali non hanno *intimo vincolo morale* colle circostanti popolazioni; e si potrebbero dire città cosmopolitiche e stanno in terra come le navi ancorate stanno nel mare ⁸⁾ ».

Va ricordato il termine di confronto del giudizio cattaneano, ossia quei comuni lombardi e veneti vicendevolmente legati, così meritoriamente impegnati nell'intreccio di relazioni, protagonisti d'una comunicazione, che è soprattutto, com'egli dice, vincolo morale. Non così, quand'egli scrive, si può dire di Trieste (ove si è sposato l'anno prima: sa quindi quel che dice), ma la situazione non è mutata trent'anni dopo. Trieste gioca la sua partita da sola, senza coordinamento alcuno, nemmeno cogli esponenti dell'Istria e del Goriziano. Vi è sempre uno scarso collegamento con la terra retrostante, pur se la città si espande, ma la conquista di territorio significa incorporazione nella città, non rapporto con l'altro da sé. Della trasformazione, intesa come espansione, il primo a manifestare consapevolezza lucida è, del resto, lo stesso Cattaneo: « In tanto cangiamento di cose quanto ne recarono gli ultimi quarant'anni, mentre Londra, Manchester, Liverpool, Birmingham, Parigi, Berlino, Vienna, Odessa si dilatarono a comprendere nuovi borghi o sobborghi, o piuttosto novelle città; due sole delle nostre città ebbero bisogno di ampliare il loro circuito: Torino e Trieste ⁹⁾ ».

Anche nella seconda metà del secolo Trieste continua ad incorporare quelli che fin poco tempo prima erano villaggi autonomi, ma ciò non vale a far sentire più vicini i vicini, quanto ad esaltare il senso dell'autonomia e dell'autosufficienza. Talvolta, la limitatezza delle relazioni con l'ambiente circostante viene giustificata in termini orgogliosi, mostrando quanto lontano la città sappia spingersi coi suoi traffici, quanti tra coloro cui viene destinata quest'attività vengano a controllarla a Trieste, vi rimangano per intensificarla, finiscano per farsi triestini, quanto diverso sia insomma il respiro che caratterizza la propensione triestina a *vincolarsi* con gli altri. Non è possibile approfondire qui questo problema: sia solo lecito esprimere il dubbio sull'identità

⁸⁾ C. CATTANEO, *Una strada di ferro da Milano a Venezia*, in « Annali universali di statistica », 1836, pp. 283-332, ora in *Scritti economici*, a cura di A. Bertolino, Firenze, 1953, vol. I, p. 116.

⁹⁾ *Ivi*, p. 124.

d'un cosmopolitismo, che non significa aggiunta d'apporti, ma rinuncia alla fisionomia originaria ed adesione appena aurorale al mondo inglobante ¹⁰⁾.

La rivendicazione dell'insostituibile identità municipale si fa ancora più forte nel 1872 col rifiuto del principio delle elezioni dirette al parlamento al posto della vecchia legge che prevedeva l'elezione di doppio grado da parte delle diete provinciali. Approvata la riforma elettorale l'anno dopo, in analogia a quanto deciso dai Cechi in Boemia, si adotta la tattica astensionistica e per oltre vent'anni non si inviano rappresentanti a Vienna, esaltando la funzione municipale di contro a quella parlamentare, da svolgere in seno agli organi rappresentativi centrali. Sono d'accordo con Negrelli, allorché afferma che, a questo modo, i politici triestini evitano « il rischio d'una pericolosa "prova della verità", di fronte ai deputati trentini ed istriani, ai quali ormai, nel Consiglio dell'Impero, si sarebbero dovuti collegare in un'azione unitaria ¹¹⁾ ». Si cerca, e in misura assai ampia ci si riesce, di imporre le priorità volute: rivendicazione del « diritto storico » della città, legge elettorale municipale, Università italiana, difesa dei propri capitali in presenza d'una grave crisi finanziaria austriaca. Lo scacco subito nel 1879 viene rapidamente assorbito, sacrificando l'antico capo del partito liberal-nazionale Francesco Hermet, disposto ad appoggiare il tedesco Dimmer nella candidatura a podestà, nella previsione di quel che poi di fatto sarebbe accaduto, la mancata sanzione imperiale all'elezione di Massimiliano d'Angeli. Già nel 1883 viene stabilita la nuova tattica, come ha sostenuto il già citato Negrelli, sulla base dei verbali della Dieta provinciale di Trieste ¹²⁾. Definendo *nazionale* la difesa delle posizioni conseguite in sede municipale si tien conto delle trasformazioni che stanno modificando radicalmente il senso della lotta politica nell'Impero e tuttavia non se ne traggono tutte le conseguenze, giacché si evitano i collegamenti coi connazionali, si assume un atteggiamento di prudenza e di non compromissione dopo la stipula della Triplice Alleanza ed il martirio di Guglielmo Oberdan, ci si tiene insomma lon-

¹⁰⁾ Sulla scorta di Kandler, G. NEGRELLI, *Comune e Impero* cit., p. 176, mette bene in luce che gli appartenenti al ceto « cosmopolitico » sono stranieri che si appropriano dei privilegi della tradizione cittadina, pronti di fronte a « noiose obbligazioni di carattere generale » a chiedere il « trattamento di ospiti ».

¹¹⁾ G. NEGRELLI, *Al di qua* cit., p. 152.

¹²⁾ *Ivi*, pp. 166-168. Su questi temi cfr. G. CERVANI, *Nazionalità e Stato di diritto per Trieste nel pensiero di Pietro Kandler*, Trieste, 1975, pp. 20-21.

tani dagli « opposti estremismi » e si continua, con motivazione mutata, a rappresentare gli antichi interessi.

Del resto, solo per semplificazione si può parlare d'una corrispondente posizione istriana: un'analisi del dibattito politico e delle posizioni assunte dalla stampa mostrerebbe con quanta insistenza venga lamentata la carenza d'un impegno unitario ed il municipalismo venga denunziato come uno dei principali mali da cui è affetta l'Istria ¹³).

Accade così che l'autonomismo giuliano di ispirazione liberal-nazionale non riesca a farsi autenticamente regionale né nel momento in cui la parola d'ordine è la difesa del diritto storico unita alla pratica astensionistica nei confronti del parlamento centrale, né allorché, nel 1897, con la rinnovata partecipazione al parlamento, si ripropongono ad un tempo la necessità dei collegamenti e la possibilità del distacco, *leitmotiv* dell'irredentismo nato in ristretti ambienti di sinistra e destinato a diventare la piattaforma finale dei moderati.

Va tenuto conto che la svolta a cavallo tra il secolo XIX ed il XX non è dovuta solo a modificazioni nei rapporti internazionali ed interautriaci. Il sorgere d'un vigoroso partito socialista ed il notevole successo dei suoi organizzati giuliani o « italiani adriatici », come suona la denominazione adottata, sono ragione non ultima della revisione della tattica liberal-nazionale.

Se il nostro interesse, allora, si sposta dal campo liberal-nazionale a quello socialista, lo spirito autonomistico che anche qui è facile riscontrare riesce talvolta a condurre al disegno di prospettive regionali, con una forza minore, tuttavia, rispetto a quella che facilmente è portato ad ipotizzare l'amatore delle piattaforme programmatiche, non immemore dell'avversione del programma socialista delle nazionalità, approvato al congresso di Brno del 1899, per i *Kronländer*, e della simpatia mostrata per raggruppamenti nazionali da formare *ex novo* ¹⁴).

Il documento più importante a sostegno dell'ipotesi regionale, da intendere anzi in chiave interamente federalistica, è quello votato dal secondo congresso dei socialisti giuliani, tenutosi a Pola il 25 ed il 26 dicembre 1899. Dopo aver chiaramente condannato le tendenze di

¹³) Penso, in particolare, ad una serie di articoli pubblicati, tra il 1860 ed il 1861, da « L'Istriano » di Rovigno e da altri giornali, che Elio Apih sta raccogliendo per una collana di fonti per la storia dell'Istria, della quale stanno per uscire i primi volumi.

¹⁴) Cfr. A. AGNELLI, *Questione nazionale e socialismo*, Bologna, 1969, pp. 60-76.

classe della borghesia ed analizzato il significato della mancanza in Austria di partiti radical-democratici d'estrazione borghese, il documento opta per la riorganizzazione in senso federale dell'Austria secondo il programma varato pochi mesi prima a Brno. Così suona, alla lettera, la parte finale: « L'irredentismo è un ideale da bambini irrequieti e testardi. Se la parte italiana dell'Austria si staccasse da questa per aggregarsi al regno vicino, la questione nazionale della Venezia Giulia non sarebbe risolta perché dalle spire del centralismo di Vienna si cadrebbe in quelle del centralismo di Roma. Il partito socialista in Austria alla tattica razionale e scientifica del marxismo — conquista dei pubblici poteri — aggiunge il proposito altrettanto razionale e scientifico di Carlo Cattaneo — il federalismo, che non sia quello storico delle province ma quello reale dei popoli. Così l'internazionalismo cesserà di essere ideale per diventare realtà, in quanto che lo sviluppo di tutti i popoli e delle autonomie, uccidendo i germi delle aspirazioni nazionalistiche e rinvigorendo la coscienza proletaria, preparerà il terreno necessario all'affratellamento finale delle nazioni tutte ¹⁵⁾ ».

Può, a questo punto, rivestire un certo interesse la notizia relativa al ruolo eminente assunto a quel congresso dal triestino Lajos Domokos, cui si deve un pregevole approfondimento della materia nel volume *Trieste. I fatti di febbraio. La politica nazionale e il partito socialista*, pubblicato nel 1902 un anno prima dell'immatura scomparsa ¹⁶⁾.

Domokos è il più deciso a rifiutare qualsiasi collegamento con partiti borghesi, anche i più avanzati in senso democratico, e tuttavia è il socialista più permeato di idealità risorgimentali, democratico-federalistiche, come mostrano i frequenti riferimenti a Cattaneo, Ferrari, Garibaldi, Mario, del quale ultimo si cita la compatibilità tra l'atteggia-

¹⁵⁾ L. DOMOKOS, *Trieste. I fatti di febbraio. La politica nazionale e il partito socialista*, Roma, 1902, pp. 39-40 (altre parti della risoluzione a pp. 37-38). Non esistono atti congressuali, ampie sono le cronache del « Lavoratore » del 12 e del 19 gennaio 1900. Domokos, morto e sepolto a Riva nel 1903, è il solo socialista impegnato a Trieste, nella redazione del « Lavoratore », a Trento, in quella del « Popolo », chiamatovi da Cesare Battisti, a Pola, in quella del « Proletario ».

¹⁶⁾ Sulla figura di Domokos cfr. E. MASERATI, *Il movimento operaio a Trieste dalle origini alla prima guerra mondiale*, Milano, 1973, pp. 149-154, G. PIEMONTESE, *Il movimento operaio a Trieste*, Roma, 1974, pp. 142-145; A. AGNELLI, *Socialismo triestino, Austria, Italia*, in *Il movimento operaio e socialista in Italia e in Germania* a cura di L. VALIANI e A. WANDRUSZKA, Bologna, 1978, pp. 224-239.

mento unitario, che vuole affidati al governo nazionale gli interessi generali, e quello federalistico, per il quale rientrano nella competenza dei governi regionali « tutti gli interessi regionali, locali, particolari ¹⁷⁾ ».

La citazione di Alberto Mario vale non solo in quanto per mezzo di essa si vuol mostrare la compatibilità delle teorie di Cattaneo con le linee generali dell'azione di Garibaldi e, soprattutto, col loro successivo sviluppo, ma anche, e più ancora, per ridurre il conflitto tra unitarismo e federalismo, assimilato quest'ultimo ad indirizzo di tutela degli interessi regionali e locali, pur nella possibilità che esso acquisti una portata più ampia, quale quella proposta in via di sperimentazione entro la cornice austriaca e in prospettiva in dimensioni ancora più ampie. Espressione d'un modo d'intendere lo sviluppo della democrazia socialista senza nulla concedere ad estri giacobini, Domokos, dopo aver riconosciuto la legittimità degli interessi locali ed averli significativamente caratterizzati principalmente in quanto regionali, procede oltre con l'auspicio d'un mutamento di sistema. Per conseguenza, ovvia conseguenza secondo lui, i socialisti « proclamano la necessità del federalismo, il riconoscimento, cioè, che tutti i popoli, che tutte le patrie debbano sviluppare nazionalmente ed economicamente le proprie forze vitali ¹⁸⁾ ».

Posso sbagliare, ma credo che sia questo il momento del più originale apporto giuliano all'impostazione socialista del problema delle autonomie, giacché al Convegno socialista internazionale del 21 e del 22 maggio 1905 prevalsero i temi di politica estera, la battaglia elettorale del 1907 fu combattuta in nome del conquistato suffragio universale, al consiglio comunale di Trieste non vennero superati i tradizionali modelli di comportamento ¹⁹⁾.

Prima però di passare alla considerazione dei temi affrontati in sede di Consiglio comunale, anche allorché viene superata la dimensione strettamente municipale, sembra opportuno insistere sopra un aspetto sin qui trascurato del saggio di Domokos, l'aver cioè esso per destinatari lettori italiani, attenti soprattutto alle vicende riguardanti il Regno d'Italia e quelle ad esse più direttamente connesse. A questo fine sono rivolti non solo gli argomenti, derivanti da una corretta esposizio-

¹⁷⁾ Cfr. L. DOMOKOS, *Trieste* cit., p. 37.

¹⁸⁾ *Ivi*, p. 42.

¹⁹⁾ Cfr. A. ACNELLI, *Socialismo triestino* cit., pp. 239-249.

ne dei fatti, coi quali viene smontata la mistificazione tentata dai circoli politici determinati ad esaltare la borghesia triestina ²⁰⁾, ma anche le messe a punto nei confronti dei giornali italiani di destra, schieratisi nell'occasione dello sciopero del febbraio 1902 a favore dell'Austria, come « La Gazzetta di Venezia », in cui si ha modo di leggere frasi come: « E' male permettere ai socialisti di organizzarsi, ma almeno in Austria si sa a suo tempo metterli a posto con un po' di piombo. In Italia Zanardelli non avrebbe la "dignità" di fare altrettanto ²¹⁾ ». Domokos, in sostanza, si rivolge, sia pure con una notevole predilezione per la sinistra, a tutti coloro che si sono battuti per il ripristino delle libertà statutarie. Da ciò il parallelo tra maggio 1898 e febbraio 1902, da ciò l'invito ai democratici italiani a chiedersi perché, tra gli Italiani dell'Austria, le posizioni loro care siano difese solo da socialisti, da ciò l'affermazione dell'impossibilità dell'ordine senza giustizia, sulla base dell'identificazione suggerita tra internazionalismo socialista in Austria e federalismo di matrice garibaldino-cattaneana ²²⁾.

Nella provincia di Udine, nel momento in cui Domokos scrive, gode della massima fortuna la collaborazione tra socialisti e forze borghesi di sinistra, da lui rigidamente avversata al congresso di Pola del 1899, ma le cui ragioni ideali non sembrano veramente estranee al saggio del 1902, se egli è tanto sensibile alle posizioni tenute da Zanardelli e Giolitti. Bisogna aspettare il 1904 perché i socialisti si staccino dai radicali, ma fino a quel momento l'unione è molto stretta, pur se a vantaggio principale di questi ultimi, come risulta in particolare alle elezioni del 1901, con la conquista della maggioranza assoluta al Comune di Udine e con le brillanti affermazioni del parlamentare Giuseppe Girardini, la cui stella continua a brillare in seguito pur nel momento del declino irreparabile del suo partito, della crescita del partito socialista, dello sviluppo assai notevole del movimento cattolico sia in sede amministrativa che economico-sociale e della progressiva accettazione di temi di derivazione nazionalistica nelle file del partito liberal-moderato ²³⁾.

²⁰⁾ L. DOMOKOS, *Trieste* cit., pp. 13-16 e, soprattutto, pp. 43-47.

²¹⁾ Prendo la citazione da L. DOMOKOS, *Trieste* cit., p. 126.

²²⁾ Cfr. la *Conclusione*, pp. 141-142, in cui emergono tuttavia i temi di *Trieste* nell'agile sintesi di Domokos.

²³⁾ Cfr. su questi temi T. TESSITORI, *Storia del movimento cattolico in Friuli (1854-1917)*, Udine, 1964 e A. STELLA, *Un secolo di storia friulana (1866-1966)*, Udine, 1967.

Basta leggere alcuni passi del discorso pronunciato da Girardini alla Camera dei Deputati il 20 giugno 1901, in sede di discussione del bilancio dell'interno, per capire come egli sia il destinatario naturale di scritti come quello citato di Domokos. Sostenitore del governo Zanardelli-Giolitti in quanto « l'osservato rispetto delle pubbliche libertà dimostra che il Ministero è penetrato della linea democratica che è la ragione della sua esistenza ²⁴⁾ », Girardini non è altrettanto soddisfatto delle accresciute spese militari, giudicate anzi in contraddizione con l'idea posta alla base del gabinetto, e dei provvedimenti finanziari coi quali si sostiene un assetto volto a tutelare interessi economici e pregiudizi politici, « i quali, come sono gelosi di conservare l'assetto finanziario, sono all'occasione gelosi custodi dell'assetto amministrativo ed organico, e gelosi amministratori dei sistemi politici durati fino alla caduta del Ministero Pelloux ²⁵⁾ ». Si scorge così il pericolo d'una ripetizione degli espedienti coi quali si riuscì a bloccare ogni prospettiva di riforma già dopo la svolta del 1876 (e Girardini ricorda allora Zanardelli ministro dell'interno nel Gabinetto Cairoli), mantenendosi inalterate le forze della reazione.

Assai singolare e significativa è la condizione preliminare, che secondo Girardini si deve soddisfare, se si vuol fronteggiare davvero la reazione: « Noi parliamo di libertà e di riforme, ma la libertà e le riforme hanno bisogno prima di ogni altra cosa di un ambiente in cui si svolga lo spirito pubblico, così da saperle reclamare e difendere, e ciò non può farsi se non togliendo via quel concetto negativo di ogni autonomia che finora resse lo spirito delle nostre leggi, concedendo tutte quelle autonomie verso cui si avvia lo spirito di organizzazione popolare, e concedendo soprattutto larghe e sincere autonomie locali. Il sistema delle nostre leggi mira invece all'opposto fine ²⁶⁾ ».

La critica del centralismo soffocatore d'ogni iniziativa periferica non potrebbe essere più chiara ed è assai rilevante che il criterio adottato fino a quel punto in sede legislativa venga considerato contraddittorio non soltanto con i principi ispiratori della democrazia liberale ma anche con le linee di sviluppo spontaneamente manifestatesi nelle singole sfere sociali. A quest'ultimo riguardo Girardini parla addirittura di « spirito di organizzazione popolare » e fa in seguito l'esempio

²⁴⁾ G. GIRARDINI, *Scritti e discorsi scelti*, raccolti da A. Blasich e con prefazione di E. Ciccotti, Milano, 1926, p. 27.

²⁵⁾ *Ivi*, p. 28.

²⁶⁾ *Ivi*, pp. 29-30.

delle « organizzazioni operaie » e dei « sodalizi di cooperazione », nonché dei provvedimenti con cui alcuni comuni hanno alleggerito i tributi ai più poveri, sviluppando una « legislazione comunale più moderna e liberale di quella dello Stato »²⁷⁾. Il nesso tra la spontanea organizzazione di gruppi sociali e l'esaltazione delle possibilità autonome dell'ente locale è posto in tutta evidenza, pur se non sfugge a Girardini come nello stesso ambito sociale non manchino forze che si ribellano ad ogni trasformazione. Se, da solo, il governo non può « farsi rinnovatore d'una società », esso, « anzi lo Stato negli ordini suoi, ha l'obbligo di rendere possibili questi rinnovamenti morali; perché ciascuna regione d'Italia ha diritto di dimostrare quanto essa sia ricca di vitalità e di idealità e come in nessuna parte la società italiana sia costituita dagli inerti detriti di società scomparse²⁸⁾ ».

Lo Stato, quindi, non si sovrappone alla società, ma nemmeno deve restare inerte, con la pretesa d'una neutralità impossibile, di fronte all'alternativa che viene proposta dalle contrapposte forze sociali. Viene prevista l'obiezione di chi risolve ogni spinta autonomista in nostalgia per posizioni localistiche avvantaggiate dall'assetto pre-unitario. Se anche ci si trova di fronte un certo numero di « inerti detriti di società scomparse », non da essi viene pericolo alcuno né di essi si chiede tutela, bensì di quei nuovi mezzi d'organizzazione già da Girardini esemplificati: « il legislatore ha l'obbligo, ha il preciso dovere di organizzare nella legge quello che si organizza nella società²⁹⁾ », e l'arbitrato, chiesto al governo dai lavoratori di Genova, mostra come le realtà emergenti siano non minaccia verso lo Stato, ma « pronostico di grandezza ». Proprio questo esempio mostra la consonanza più piena con le opinioni di Domokos, secondo cui l'arbitrato rappresenta lo strumento principale per dirimere le controversie di lavoro, « ma tanto per arrivare all'arbitrato obbligatorio, quanto per conquistare una legislazione sociale, bisogna che il proletariato dell'Austria pretenda il suffragio universale. Attendere qualcosa dai deputati della borghesia è follia³⁰⁾ ». E' bene sottolineare che il giudizio è particolarmente severo

²⁷⁾ *Ivi*, pp. 36-37.

²⁸⁾ *Ivi*, pp. 32-33.

²⁹⁾ *Ivi*, p. 34.

³⁰⁾ L. Domokos, *Trieste* cit., p. 136. Va aggiunto che l'alternativa è tra anarchia e disordine, da un parte, e libertà e giustizia, dall'altra. L'ordine, insomma, può reggersi sulla giustizia sociale e il lavoratore può rispettare la legge, se vede l'autorità operare effettivamente sotto di essa.

nei confronti della classe borghese dell'Impero, dopo che si è fatto più d'un riconoscimento nei confronti delle analoghe classi d'Italia, Francia e Germania.

In questo senso, Girardini si può dire appartenente a quello schieramento, sia pure d'estrazione borghese, che non esita ad impegnarsi sul piano della legislazione sociale. Vero è che per lui si tratta di combattere soprattutto la reazione e questa trae « la sua forza (. . .) non tanto dalla miseria materiale, quanto dalla miseria morale, dalla disorganizzazione sociale », ma appunto perciò il legislatore deve aiutare le nuove forme organizzative, i nuovi istituti. Infatti, con accenti che ricordano assai da vicino quelli di John Stuart Mill, i popoli civili sono identificati con quelli « in cui il senso morale è più sviluppato, in cui fan difetto miseria e disorganizzazione », sì che « la maggior forza sta nell'attività di cui le popolazioni sono capaci »³¹⁾.

Per conseguenza, indice sicuro dello sviluppo sono frequenza e densità dei rapporti commerciali e sociali, mentre precaria è la condizione di chi vive in uno stato stagnante, che la reazione mantiene con ogni mezzo. « Il primo di questi strumenti è senza dubbio la forma accentratrice dello Stato. Dato un paese che per condizioni storiche si trova in gran parte ancora in mano di tristi organizzazioni, posto a reggerlo un governo parlamentare che ha bisogno dei suffragi di cui queste dispongono e che ha la possibilità di ricambiarle di ogni favore, voi vedrete che i mali ben noti discendono come una ineluttabile conseguenza. Non è, come generalmente si accusa, la corruzione che scende dal Governo al paese, ma è la corruzione che sale da questi fondi immorali al Governo, e lo trae in una inesorabile solidarietà³²⁾ ».

La concezione autonomistica di Girardini diventa uno dei tratti caratterizzanti l'azione radicale, collocandosi accanto alle argomentazioni meridionalistiche di Pilade Mazza. Lo Stato accentratore è il male contro il quale si deve combattere, se si vuole annullare la nefasta influenza dei gruppi sociali radicati nei vecchi assetti di potere, gruppi coi quali deve fare i conti il governo finendo con l'esserne inquinato, pur se si rifiuta la tesi di chi in esso vede la fonte della corruzione. Girardini non dimentica il senso del rifiuto cattolico dello Stato unitario e prevede, con una certa lucidità, quanti dei motivi dell'opposizione originaria possano sopravvivere anche in una fase di intransigen-

³¹⁾ Cfr. G. GIRARDINI, *Scritti cit.*, p. 30 e p. 31.

³²⁾ *Ivi*, p. 32.

za attenuata e di apertura a nuovi sviluppi: in questo senso può essere decisiva la conoscenza della specifica situazione friulana, che in altri casi non sembra rivestire funzione determinante. Le posizioni degli altri critici dell'ordinamento unitario finiscono per essere capovolte: si dia lo spazio dovuto alle autonomie locali e lo stesso governo centrale finirà per essere migliorato, liberato come sarà da pesanti ipoteche.

Tolto lo « spirito abolitivo di ogni autonomia », diminuirà il divario per cui una parte d'Italia non è « ancora atta ad apprezzare la libertà ed a volere con sufficiente energia le riforme » e l'altra, « nella quale i tempi sarebbero maturi », viene invece conculcata. La conclusione è perentoria: « Se queste autonomie fossero state maggiori, se gruppi di Province e di Comuni avessero potuto riunirsi, ne sarebbe derivato da una Provincia, da una Regione all'altra un seguito di esempi, di incitamenti, di emulazioni, che avrebbero recato all'Italia un grande giovamento. Tolti questi incitamenti, tolti questi stimoli e, data la continua invadenza del potere centrale, restò oppresso lo svolgimento della vita italiana. Dall'Italia settentrionale, in che siamo tutti concordi, meglio posta nelle correnti della vita internazionale, discese e discende alle altre Regioni uno spirito di modernità e di reviviscenza, ma l'effetto benefico è stato interrotto da una condizione artificiosa di cose, altrimenti l'Italia avrebbe iniziato splendidamente il proprio rinnovamento ³³⁾ ».

L'ipotesi non è più soltanto quella di province e di comuni che si consorziano, ma si delinea con sufficiente precisione e chiarezza la dimensione regionale, ben lontano dal negare le differenze con un deciso appiattimento, ma anzi non esitando a privilegiare le parti più esposte al soffio della vita internazionale. Non vengono dimenticate le rivendicazioni della « parte più sana dell'Italia meridionale », ma non si dimentica in questo settore il ruolo delle forze sociali più retrive, che troppo spesso hanno ottenuto l'appoggio del governo centrale ³⁴⁾.

Girardini, in questo discorso, afferma il primato dell'autonomia tra i valori per cui la sinistra deve battersi: autonomia delle libere organizzazioni sociali, ma soprattutto autonomia degli enti locali e prima rivendicazione della regione in un nesso che finisce per imprimere al nuovo Stato la sua fisionomia più autentica. Va da sé che, nello schieramento di sinistra, per i limiti che ai socialisti derivano dal dottrinari-

³³⁾ *Ivi*, p. 37.

³⁴⁾ *Ivi*, p. 32.

smo eccessivo e ai repubblicani dalle pregiudiziali istituzionali, il ruolo di punta, accettata l'impostazione autonomistica, spetta ai radicali ³⁵).

Basta questa conclusione a spiegare perché la rivendicazione non diventi la piattaforma generale della sinistra e si riduca, per conseguenza, l'attenzione prestata a voci come quella di Domokos. Né l'esito dell'iniziativa è negativo solo a sinistra: l'opportunità di un'espansione delle autonomie ed in particolare del decentramento regionale viene affermata da Giolitti nella replica agli oratori intervenuti nella discussione sul bilancio dell'interno per il 1902-3, nel corso della quale Girardini aveva avuto modo di riproporre gli argomenti svolti nel dibattito dell'anno precedente.

Il deputato friulano insiste nel rivendicare ai radicali la direzione della lotta autonomistica, in un momento in cui essi, non solo al parlamento ma pure nel Friuli da lui rappresentato, sono alleati coi socialisti. Egli fa una questione di limpidezza e coerenza delle ragioni di principio, su cui qui non si può insistere, pur se viene impostata con grande chiarezza. Distinti nei partiti il contenuto — ossia « l'idealità che essi professano » — e il metodo, cioè « la disposizione e l'attitudine a porre in atto i propri ideali », Girardini dichiara che « il partito radicale consta principalmente di un metodo », pronto a ricavare i contenuti dalla storia, consentendo così una continuità coi socialisti, giacché « la tendenza alla formazione di un nuovo diritto » non deriva solo dalla coscienza proletaria, ma anche da quella piccolo-borghese, la quale nulla ha da perdere dalla « lotta di classe, che secondo il suo civile concetto è la pacifica contesa per il diritto » ³⁶). Consenziente con la parte del discorso di Filippo Turati ove si osserva che « il decentramento e l'accentramento esistono in Italia nel modo peggiore », Girardini non può fare a meno di aggiungere i suoi dubbi sulla possibilità di sposare « il plauso al sistema decentratore con l'idea d'uno Stato socialista ». Prevale tuttavia il consenso per gli aspetti analitici: « lo Stato italiano è decentrato; è un errore il credere che sia accentratore in modo assoluto (. . .); nelle regioni dove gli elementi meno morali imperano, essi governano senza controllo ed a posta loro, e l'accentramento non consiste se non in ciò che il Governo, dietro l'appello di questi elementi corrotti, conferisce loro tutto il peso della sua forza,

³⁵) *Ivi*, p. 37.

³⁶) *Ivi*, pp. 45-48.

affinché abbiano costante il trionfo. Questo è il solo effetto dell'accenramento là dove forse una tutela potrebbe essere utile »³⁷⁾).

Non va trascurato poi il sostegno sostanziale alle proposte dei compagni di partito, pur col temperamento secondo cui « non molto importa il quesito che l'Onorevole Mazza ci presenta, il decidere se la provincia sia da conservarsi o da eliminarsi », giacché decisiva è la ferma presa di posizione a favore della costituzione delle regioni: orbene, da tutti i sostenitori l'istituto regionale viene proposto in alternativa a quello provinciale. Anche per Girardini, quindi, « nessun ordinamento regionale potrebbe nuocere alle nostre istituzioni, le quali anzi, contenendo in sé una continuità tradizionale, per virtù di essa sarebbero la immanente espressione dell'unità politica della nazione³⁸⁾ ». Si può ben giudicare questi argomenti particolarmente idonei a rispondere alle previste, prevedibili obiezioni di Giolitti.

Il ministro dell'interno, infatti, che cita Girardini solo per apprezzarne l'impostazione delle lotte economiche, risponde anche a lui rifiutando la proposta di abolizione dell'istituto provinciale dei deputati Mazza, Del Balzo e Libertini, giacché consorzi di comuni risulterebbero più costosi e complicati delle province. Nella risposta c'è tuttavia una breve, secca non-presa in esame dell'ipotesi regionalistica: « L'onorevole Mazza dice: passiamo alla regione. E questo è un argomento che meriterà di essere trattato. Evidentemente non lo può essere così per incidenza. La divisione dello Stato in regioni fu avversata nei primi tempi della costituzione del Regno d'Italia per ragioni politiche, di cui ciascuno si è reso conto³⁹⁾ ».

Il diniego è così perentorio — ed i problemi nuovi che si prospettano sono di tal momento — che l'argomento non viene riproposto e che gli stessi radicali, riprendendo l'iniziativa autonomistica al congresso del 1912, non vanno oltre i consorzi facoltativi interprovinciali, guardati con una certa simpatia dallo stesso Giolitti già nel 1902. L'abbandono del regionalismo viene anzi giustificato con la tradizionale

³⁷⁾ *Ivi*, p. 46.

³⁸⁾ *Ivi*, p. 48.

³⁹⁾ G. GIOLITTI, *Discorsi parlamentari*, Roma, 1953-1956, vol. II, p. 718. Per una ricostruzione del dibattito cfr., oltre ad A. TROCCOLI, *Il problema della regione in Italia. Studi e saggi storici*, nell'annata 1963 della « Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza », R. RUFFILLI, *La questione regionale (1862-1942)*, Milano, 1971, in particolare per il periodo in questione e per gli specifici indirizzi politici, pp. 205-226.

tendenza alla concretezza ed alla gradualità, sicché non deve meravigliare la svolta successiva di taluno di essi, tra cui lo stesso Girardini ⁴⁰⁾.

Non desta meraviglia, allora, che la principale forza autonomistica vada ravvisata nel Friuli nel movimento cattolico dai contorni ancora imprecisi e tuttavia sempre più vigoroso, destinato col partito popolare a darsi una precisa piattaforma programmatica anche su questo argomento, pur se ai fini della fusione dei diversi indirizzi sviluppatasi entro il Regno d'Italia ed entro l'Impero austro-ungarico troverà il grave limite costituito dall'impossibilità di rivendicare l'eredità dei deputati cattolici goriziani Faidutti e Bugatto esclusi dal gioco politico nell'immediato dopoguerra per la fedeltà mantenuta agli Asburgo fino all'ultimo minuto di vita della duplice monarchia ⁴¹⁾.

Opportuno, anche in questo caso, è sottolineare lo stretto nesso che intercorre tra la rivendicazione dell'autonomia degli enti locali e quella delle forze sociali che si esprimono, in primo luogo, nel settore delle attività economiche, mentre più in ombra è il legame tra l'autonomia sfera degli enti minori e l'esigenza del decentramento, la quale però implicita un'accettazione dello Stato che al di là del fiume Iudrio a lungo fa difetto e al di qua viene non a torto considerata eccessiva,

⁴⁰⁾ Cfr. G. ABIGNENTE, *La riforma della pubblica amministrazione (quesiti urgenti)*, Bari, 1916, su cui R. RUFFILLI, *La questione cit.*, pp. 227-228.

⁴¹⁾ C. MEDEOT, *I cattolici del Friuli orientale nel primo dopoguerra*, Gorizia, 1972, pp. 137-144. Vi si ricorda, in un notevole sforzo di ricostruzione del difficile periodo, come a mons. Faidutti fosse vietato il ritorno a Gorizia, nonostante la richiesta in tal senso della Federazione dei consorzi agricoli, dell'Unione dei sacerdoti italiani e delle sezioni del Partito popolare italiano. Importante l'intervista a Bugatto, pubblicata sulla « Voce dell'Isonzo » del 1° ottobre 1919, nel momento in cui l'ex-deputato opera a Vienna come funzionario dell'Ufficio Centrale per le Nuove Province (viene esonerato dal servizio il 31 dicembre 1922), col ritratto del re e con la bandiera tricolore alla parete, specie se la si confronta con quella che Faidutti rende allo stesso giornalista D. M.: « Spero di tornare a Gorizia. Non ora. Passerà del tempo, molto tempo forse. Ma già, infine, sono pur sempre il preposito capitolare... Quello è il mio posto. Quella è la mia funzione. Forse per ora non è prudente capitare laggiù dove tutti siete affetti di ipersensibilità patriottica. Ma più tardi nessuno potrà impedirmi di tornare. E poi perché? Cosa ho fatto in fondo? Sono stato un buon austriaco convinto. Diventerò un buon italiano. Un'alta personalità politica italiana m'ha detto: Monsignore, forse avremo bisogno di lei laggiù. Io però non intendo occuparmi di politica... Sono stato austriaco per tre ore di più di altri deputati che oggi viaggiano acclamati in lungo e in largo l'Italia... ». E' un accenno a De Gasperi?

nonostante la bontà di talune delle argomentazioni difensive addotte dagli interessati ⁴²).

Il vicendevole legame tra lo sviluppo delle istituzioni nuove della classe lavoratrice e la rivendicazione d'un più ampio ruolo delle amministrazioni locali continua ad essere sostenuto anche dopo il periodo che si è considerato sopra, ma con diversificazioni sempre crescenti all'interno della sinistra e con sempre minori possibilità di convergenza con il centro giolittiano, sì da perdere ogni incisività politica immediata.

Né il panorama è migliore nella Venezia Giulia soggetta agli Absburgo negli anni che precedono la prima guerra mondiale: l'esacerbato vigore dei diversi nazionalismi fa perdere quota ad ogni serio impegno in senso federale e debole è pure l'occasione di ripresa offerta dalla discussione dei progetti di trasformazione dell'Impero in senso trialistico. Significativo è, a questo riguardo, il dibattito svoltosi al Consiglio comunale di Trieste (ed anche la scelta della sede è significativa) nel gennaio 1913, che con tanta acutezza è stato studiato da Angelo Ara. In questa sede mi limito ad aderire alla ricostruzione ed al giudizio di Ara, per cui, dalla contrapposizione tra liberal-nazionali e socialisti, risulta il dato comune, pur in diverse proposte di soluzione (e, successivamente, così mal risolto o addirittura non risolto affatto), consistente nella volontà « di difendere il volto italiano della città e di mantenere inalterato il grado di sviluppo economico » ⁴³).

Vale la pena soltanto di rilevare la curiosa frequenza dello scambio per cui temi di specifica rilevanza locale vengono affrontati nella sede della rappresentanza nazionale e temi decisivi ai fini del raggiungimento dell'interesse generale e dello stesso assetto statale sono invece dibattuti nell'assemblea municipale. Le ricerche da me condotte sin qui sono sommarie ed ammettono largamente la prova del contrario, ma, come penso che non ci sia un dibattito locale in grado di chiarirci i termini del problema come gli interventi parlamentari di Girardini, altrettanto credo che solo dal confronto delle posizioni dei partiti al consiglio comunale triestino del 1913 derivi la possibilità di coglierne

⁴²) Più, ovviamente, quelle di Bugatto che quelle di Faidutti, pur se è a quest'ultimo che si deve il nesso tra amministrazione provinciale e federazione dei consorzi agrari ed è a lui che si deve in massima parte il notissimo patto colonico del 1913.

⁴³) A. ARA, *Ricerche sugli austro-italiani e l'ultima Austria*, Roma, 1974, p. 170.

i sostanziali aspetti programmatici, altre volte schematizzati con troppa fretta o con troppe preoccupazioni di parte ⁴⁴⁾.

E' fin troppo noto il vigore con cui i liberal-nazionali identificarono se stessi con l'autonomia municipale e non si contano le accuse nei confronti dell'imperial-regio socialismo: tuttavia, nel dibattito del 1913, è il socialista Edmondo Puecher a protestare per la sottoposizione preventiva del bilancio preventivo al governo da parte della giunta comunale, sì « da adeguarsi supinamente alla politica accentratrice del governo, avendo rimesso all'autorità centrale decisioni in materia di finanza locale, alla cui soluzione solo il comune è competente »: come mette in luce Ara, l'accusa è eccessiva perché i reggitori municipali non erano andati oltre il sondaggio degli umori governativi, ma « le parole del Puecher vanno inquadrare in una polemica molto vivace tra i socialisti ed i liberal-nazionali, che aspirano entrambi a presentarsi come i difensori delle autonomie cittadine, sapendo che questo era un problema particolarmente sentito dalla popolazione. Si comprende allora come da una parte e dall'altra si cercasse di sfruttare quelle occasioni, che permettevano di presentarsi alla cittadinanza come gli autentici difensori dell'autonomia triestina ⁴⁵⁾ ».

La battaglia per le autonomie, che all'inizio del secolo si identifica col progetto di trasformazione in senso federale, cede il passo alla lotta per il suffragio universale, ottenuto il quale i rapporti di forza in parlamento vengono assai notevolmente modificati, e si trasferisce nelle singole sedi delle diverse amministrazioni locali, gelosamente tutelate. L'insensibilità dei liberal-nazionali verso i più importanti problemi politici del momento, che Puecher denuncia, si risolve nel silenzio sui progetti di trasformazione in senso trialistico (giustificato, secondo Ara, giacché il progetto, « portando in primo piano nella vita della monarchia gli slavi del sud, che sarebbero stati affiancati alle due nazioni egemoni, avrebbe reso molto più difficile la posizione dell'elemento italiano a Trieste, nel Goriziano, nell'Istria, nelle isole » ⁴⁶⁾). Convinto che la prosperità della città è legata al ruolo di « emporio del hinterland alpino e danubiano », Puecher vuole che questa funzione sia mante-

⁴⁴⁾ Penso, in particolare, a A. TAMARO ed alla sua *Storia di Trieste* (da vedere nell'ultima edizione, Trieste, 1976, con l'acuto studio introduttivo di G. CERVANI).

⁴⁵⁾ A. ARA, *Ricerche* cit., p. 145.

⁴⁶⁾ *Ivi*, p. 147.

nuta senza un legame politico troppo stretto, a tal punto che « Il piccolo » lo accusa di voler costituire la repubblica di Trieste⁴⁷⁾.

In realtà il problema di Puecher è lo stesso di Pittoni: come salvaguardare ad un tempo carattere culturale nazionale e funzione economica foriera di prosperità, rifiutando la messa in alternativa dei termini. Non dice nulla di diverso, preoccupato delle contese tra Austro-tedeschi e Austro-slavi, Angelo Vivante, in *Irredentismo adriatico*: « Ed ecco, dal cozzo di queste due forze, delinearci una situazione da cui gli interessi, anche nazionali, degli italiani della Giulia potrebbero trarre partito: risorgerebbe il pensiero dominante della storia triestina, il voto di Francesco Dall'Ongaro, l'augurio di Nicolò Tommaseo: Trieste, veicolo ed anello di congiunzione tra correnti etniche ed economiche diverse, in regime necessariamente neutrale ed autonomico che dovrebbe comprendere, per servire a tutti i suoi scopi, anche un più ampio cerchio di costa orientale adriatica, cioè almeno da Trieste a Pola⁴⁸⁾ ».

La possibilità di una lacerazione, risultante da un conflitto insanabile tra i caratteri fondamentali dell'identità giuliana, riemerge nei mesi conclusivi della guerra mondiale. Ho già ricordato, e proprio a Trento un paio d'anni fa, le ragioni che portano Valentino Pittoni a rifiutare l'invito alle solenni celebrazioni indette per il cinquantenario del Teatro nazionale ceco a Praga, e quelle, che secondo Edmondo Puecher militano a favore d'una partecipazione⁴⁹⁾: mi limito ad un accenno fugace, come si conviene ad una comunicazione, come ho appena fatto, citando il lavoro di Ara. Il problema nazionale si ripropone nei suoi termini più minacciosi, così come quello del mantenimento della funzione economica. La diversità degli accenti dipende dalla diversa valutazione dell'importanza dei singoli pericoli, da cui si è minacciati, nonché dalla specificità del punto di prospettiva. Per Pittoni, infatti, non corrisponde ad argomento contro la sua posizione la presenza di Conci a Praga: « le persecuzioni che subiscono i trentini da parte dei tedeschi sono tali da spingerli, non già a Praga, ma anche

⁴⁷⁾ Cfr. *Verbalì del Consiglio Comunale di Trieste*, 1913, *parte I*, Trieste, 1914, pp. 15-24 e 69-82. L'espressione citata è a p. 81. Cfr. la ricostruzione fatta dallo stesso Puecher nella rivista « La lega delle nazioni », 1918, n. 4, p. 222, col ricordo d'una richiesta di Cesare Battisti.

⁴⁸⁾ A. VIVANTE, *Irredentismo adriatico*, Firenze, s.d. (ma 1954), p. 256.

⁴⁹⁾ E. PUECHER, *Ancora sulla manifestazione di Praga*, in « Il lavoratore », 6 giugno 1918.

in braccio al diavolo, sebbene siano tutti dei buoni cattolici », ma ben diversa, e tale da non consentire la medesima giustificazione, è la situazione giuliana, a proposito della quale « noi vediamo da un lato i fautori della Jugoslavia che vogliono assorbirci nel loro futuro stato e dall'altro i tedeschi di tutti i partiti, che non vogliono e non possono volere che Trieste diventi un porto jugoslavo ⁵⁰⁾ ».

Sulla base di queste valutazioni, e confortato dal voto dell'assemblea dei socialisti triestini, Valentino Pittoni riprende per breve periodo la proposta del 1913 e l'amplia fino a chiedere l'indipendenza per Trieste « sotto il controllo della Lega delle nazioni con una costituzione veramente democratica, fondata sul diritto di voto generale, uguale, diretto e proporzionale, senza distinzione di sesso, e che vi vengano uniti i territori esclusivamente o prevalentemente italiani del Friuli e dell'Istria ⁵¹⁾ ». Principio fondamentale resta, ad ogni modo, quello dell'autodecisione e condizione è il raggiungimento d'una pace senza vinti né vincitori. Mancando quest'ultima, i problemi debbono essere affrontati nell'ambito dei rispettivi ordinamenti statali, dei rispettivi assetti nazionali. Si deve appunto alla penna di Valentino Pittoni l'ordine del giorno, votato dall'esecutivo interprovinciale il 17 novembre 1918, col quale, « sfasciatosi l'impero degli Asburgo e raggiunta anche dagli italiani di queste terre la libertà e l'unità nazionale, i socialisti italiani della Venezia Giulia aderiscono con pieno, assoluto, entusiastico consentimento al Partito socialista italiano, salutandolo fraternamente i compagni di tutt'Italia, coi quali si ripromettono di condurre d'ora in poi in perfetta solidarietà e armonia la grande lotta per la completa emancipazione della classe lavoratrice ⁵²⁾ ».

Fin troppo note sono le vicende successive, in virtù delle quali, grazie cioè soprattutto al prevalere dell'impostazione massimalistica, si vanifica la possibilità di mettere a frutto, in una prospettiva di concreto, operoso riformismo, la tradizione programmatica federalistica e quella autonomistica di gestione degli enti locali, in cui va ravvisato il patrimonio più prezioso dei socialisti della Venezia Giulia. Alla sordità

⁵⁰⁾ V. PITTONI, *A proposito di Praga e della Jugoslavia. Il nostro atteggiamento*, in « Il lavoratore », 29 maggio 1918. Su questo problema cfr. L. VALIANI, *La dissoluzione dell'Austria-Ungheria*, Milano, 1966, pp. 411-413 e A. AGNELLI, *Socialismo triestino* cit., pp. 269-276.

⁵¹⁾ Cfr. il discorso alla commissione esteri delle Delegazioni ed il voto dell'assemblea in « Il lavoratore », 18 e 19 ottobre 1918.

⁵²⁾ « Il lavoratore », 18 novembre 1918.

della dirigenza massimalistica corrisponde la caduta della fiducia negli antichi sostenitori del decentramento regionale: se ad esempio, nel discorso al Teatro Sociale di Udine dell'8 maggio 1921, Girardini può rifarsi ai propri discorsi parlamentari di vent'anni prima per provare che « noi non vogliamo uno Stato accentratore », è anche vero che ormai aggiunge, come condizione perché potere e amministrazioni si decentrino, uno « Stato antidemagogico », ossia avverso alle tendenze secondo lui allora prevalenti: « allora soltanto il decentramento darà buoni effetti, altrimenti potrebbe risultare pericoloso e regionalista ⁵³⁾ ». Ad una conferma del sostegno ai progetti di decentramento segue l'uso del termine "regionalista" come negativo per connotazione stessa. I risentimenti nei confronti di vecchi nemici e di vecchi amici possono aiutare a capire le ragioni d'una correzione, quanto meno, della vecchia linea: essa qui va soltanto registrata allo scopo di mostrare la ragione profonda di tutta una serie di mancati incontri, di mancati incroci.

Singolare è che questo atteggiamento di sostanziale abbandono delle vecchie posizioni segua la revisione di colui che nei loro confronti aveva posto i più seri ostacoli. Proprio Giolitti, l'antico oppositore, il 7 aprile 1921, nella relazione sul decreto che scioglie la Camera dei deputati, scrive con inequivocabile chiarezza: « Il riordinamento delle pubbliche amministrazioni così insistentemente, ma inutilmente invocato dalla pubblica opinione, è ora allo studio di una Commissione eletta dai due rami del Parlamento; una nuova rappresentanza nazionale che rispecchi la volontà del Paese sentirà il dovere di giungere ad una soluzione definitiva. Ora che l'unità nazionale è fuori di ogni discussione sarà possibile procedere ad un razionale decentramento che limiti le ingerenze dello Stato ai servizi di carattere nazionale ⁵⁴⁾ ». Alle proprie spalle Giolitti dispone di dibattiti parlamentari, di prese di posizione dei diversi partiti, dell'opera svolta dall'Ufficio centrale per le Nuove Province, alla cui direzione è l'istriano Francesco Salata, uomo formatosi alla scuola liberal-nazionale. Già l'art. 4 della legge 20 settembre 1920, n. 1322, subito definita « legge dell'annessione », nell'autorizzare il governo alla pubblicazione dello Statuto e delle leggi del Regno nei territori annessi, prevede anche l'emanazione di norme intese al coordinamento « colla legislazione vigente in quei territori, e in

⁵³⁾ G. GIRARDINI, *Scritti cit.*, p. 191.

⁵⁴⁾ G. GIOLITTI, *Discorsi parlamentari cit.*, vol. IV, p. 1893.

particolare colle loro autonomie provinciali e comunali »⁵⁵⁾). Ancor più precisa e particolareggiata è l'azione successiva dell'Ufficio centrale per le nuove province, sicché numerosi sono gli argomenti per via forniti a Giolitti per il discorso pronunciato alla Camera il 26 giugno 1921.

Ricordata la relativa improprietà del richiamo al progetto Minghetti del 13 marzo 1861, che prevedeva la sola creazione di governatori regionali, intesi a continuare « le antiche istituzioni dei cessati Stati », e non nascosto un certo consenso all'opinione contraria manifestatasi allora « per timore che questo rallentasse l'unificazione definitiva dell'Italia », Giolitti entra nel vivo della questione con una netta distinzione: « Ora la questione si pone in termini assolutamente diversi. Pericoli per l'unità non ne esistono, e quindi dobbiamo e possiamo procedere energicamente in questa via (*Approvazioni*). Ma non basta, come allora, creare dei governatori di regione, perché si creava il governatore, ma si lasciava la provincia, si lasciava il circondario. Ora bisognerà creare soprattutto le rappresentanze elettive delle regioni (*Approvazioni*), e bisognerà determinare ben chiaramente quali attribuzioni si tolgono allo Stato, per darle alla regione, e quali attribuzioni ancora si debbono togliere alle province, perché si tratta di servizi che è meglio accentrare in unità più vaste. E' opera, certo, di lunga lena, ma credo che il Parlamento agirebbe saggiamente, se cominciasse a organizzare qualche inchiesta, qualche mezzo d'accertamento delle varie questioni, che si possono passare al nuovo ente, in modo da preparare una istituzione veramente organica. Credo inoltre che non dobbiamo per ora turbare quei decentramenti che già sono in vigore nelle nuove Province; probabilmente dalle loro istituzioni potremo anche trarre qualche esempio utile per la trasformazione, in senso regionale, di una

⁵⁵⁾ Va segnalato che Francesco Salata, per rivendicare la positività del suo operato, non solo pubblica il cit. *Per le nuove province*, ma raccoglie tutte le leggi e tutti i decreti in *Presidenza del Consiglio dei Ministri. Ufficio centrale per le nuove province. Indici alfabetico e cronologico delle leggi e dei decreti emanati per le nuove province del Regno*. 1919-1921, Roma, s.d., ma 1922. Sulla posizione di Salata e sugli sforzi liberal-nazionali di mantenere posizioni locali con enti statali, come il citato ufficio centrale, cfr. C. SILVESTRI, *Dalla Redenzione al Fascismo. Trieste 1918-1922*, Udine, 1959, pp. 97-109 e pp. 125-138; E. APIH, *Italia Fascismo e Antifascismo nella Venezia Giulia (1918-1943)*, Bari, 1966, pp. 58-69 e pp. 157-168; D. L. RUSINOW, *Italy's Austrian Heritage 1919-1946*, Oxford, 1969, pp. 94-95 e pp. 109-112; A. AGNELLI, *Gli autonomisti giuliani e l'avvento del fascismo*, in S. FONTANA (a cura di), *Il fascismo e le autonomie locali*, Bologna, 1973, pp. 180-187.

parte dei servizi dati alle province, e anche in una parte notevole dei servizi che si possono togliere all'accentramento statale (*Approvazioni, applausi*)⁵⁶⁾ ».

Questa lunghissima citazione forse non è eccessiva: quanto meno chiarisce il vigile senso della distinzione, che Giolitti istituisce tra i tempi nuovi e quelli vecchi, tra le ragioni del 1861 (esplicitamente citate sia quando sostengono la costituzione della regione sia quando la rifiutano, nonché — si potrebbe aggiungere — gli argomenti non citati, ma ben tenuti presenti, dei dibattiti parlamentari del 1901 e del 1902) e quelle da far valere nel presente. Né va trascurato il senso di grande sicurezza tanto per quel che attiene al consolidamento dell'unità nazionale quanto per la possibilità di dar inizio ad un periodo d'attività riformatrice necessariamente lungo, che sembra implicare una notevole fiducia nell'appoggio parlamentare, che solo qualche giorno dopo viene invece ritenuto insufficiente⁵⁷⁾.

Va da sé, tuttavia, che in questa sede l'aspetto più importante è costituito dalla dichiarazione riguardante le province redente. Giolitti può richiamarsi a precedenti come la relazione al Re, da lui firmata il 25 ottobre 1920 e letta in udienza il giorno successivo, sul decreto che dispone la pubblicazione dello Statuto in applicazione della « legge dell'annessione » (scritta però da Francesco Salata per sua espressa dichiarazione)⁵⁸⁾ ovvero la relazione del 7 aprile 1921 sul decreto di scioglimento della Camera. Importante, qui, è ricordare l'esperienza maturata da Salata alla Dieta provinciale istriana e metterla in rapporto con l'esplicito richiamo alla funzione legislativa attribuita dalla Costituzione austriaca alle Diete provinciali: « è questa la base delle autonomie, che la legge sulle annessioni vuole trasmettere integra alla futura sistemazione definitiva degli ordinamenti delle nuove Province⁵⁹⁾ ». Insomma, quell'autonomia dei liberi comuni e delle diete provinciali, citata all'inizio come esperienza singolare di sviluppo di virtualità in un sistema fondamentalmente centralistico, diventa quasi il modello d'una riforma generale del sistema italiano.

⁵⁶⁾ G. GIOLITTI, *Discorsi parlamentari* cit., pp. 1868-1869.

⁵⁷⁾ Per tutti questi problemi cfr. il fondamentale N. VALERI, *Da Giolitti a Mussolini*, Milano, 1967.

⁵⁸⁾ Della relazione, « la cui compilazione io attribuirò sempre a mio massimo onore » per il grande avallo di Giolitti parla espressamente F. SALATA, *Per le nuove provincie* cit., p. 47.

⁵⁹⁾ *Ivi*, p. 267.

Si tratta d'un progetto di grande respiro, per il quale occorre il sostegno delle grandi forze politiche. A distanza di pochi giorni, invece, Giolitti rassegna le dimissioni perché, pur avendo ottenuto la fiducia con 234 voti contro 200, alcuni tra i deputati sostenitori del governo, quelli della democrazia sociale, con dichiarazione proprio dell'on. Girardini, hanno votato con espressa riserva sulla politica estera. Per Giolitti un voto con riserva è destinato a diventare voto contrario, sicché ritiene di non dover insistere.

Bloccato dalla situazione generale del partito l'autonomismo socialista, costretto in posizione marginale e non apertamente appoggiato in sede locale quello di derivazione liberalnazionale, lacerato da contrapposizioni locali che impediscono la compattezza raggiunta nel Trentino quello cattolico, non è difficile capire come finisca per venir meno il sostegno di base e d'opinione, di cui si sarebbe potuto valere il progetto riformatore.

Le esperienze maturate, battendo ciascuno il proprio sentiero, nel periodo precedente la prima guerra mondiale si trovano ad essere accostate per qualche breve momento, ma l'incontro viene impedito ed anche allorché viene ripresa, molto tempo dopo, l'azione di riforma, gran parte del patrimonio accumulato in precedenza non è più in grado di venir recuperato e, in certi casi, viene deliberatamente disperso: la conquista dell'autonomia si rivela, una volta di più, assai difficile.

INTERVENTI

Tore Modeen

Si vous permettez, Monsieur le Président, je voudrais faire deux observations concernant le thème évoqué par M. Crespi sur la constitution soviétique et le développement historique de nos pays. En Finlande, ce sont surtout les historiens qui discutent la question du principe de l'autodétermination des peuples et la doctrine de Lénine. Vous savez peut-être que la Finlande a appartenu à l'Empire russe jusqu'en 1917. Peu de temps après la révolution d'octobre 1917, la Diète finlandaise a prononcé la Finlande indépendante et, quelques semaines après cette déclaration unilatérale, Lénine comme chef du gouvernement soviétique a accepté l'autodétermination des Finlandais. C'est-à-dire, l'indépendance de la Finlande a été approuvée par le gouvernement soviétique. Déjà en janvier 1918, cependant, la révolution socialiste-communiste a commencée en Finlande soutenue par les Russes. On se demande justement si la reconnaissance de l'indépendance de la Finlande par l'Union soviétique n'était qu'une action seulement formelle à cause de la faiblesse temporaire des Russes ou si elle signifiait vraiment que les Russes acceptaient qu'une partie du territoire de leur pays pouvait se séparer de l'ensemble. Nos historiens se demandent surtout si les communistes avaient obtenu de remporter la victoire en Finlande en 1918 et avaient créé un Etat communiste finlandais, les Russes auraient accepté que cet Etat eût gardé son indépendance vis-à-vis de l'Union soviétique. C'est une question qu'on se pose, mais on ne peut pas donner une réponse véritable, parce que, comme vous le savez, ce sont les blancs, les bourgeois, qui ont gagné la guerre d'indépendance de Finlande en 1918. En tout cas, quelques années après, en 1939, les Soviétiques ont attaqué la Finlande, évidemment pour l'incorporer dans l'Union soviétique. Le principe de l'autodétermination des peuples peut bien être écrit dans la constitution, mais il faut toujours être bien conscient des faits politiques, des faits réelles, quand il s'agit d'une grande puissance, comme l'Union soviétique.

L'autre remarque que je voudrais faire, touche à la question de la république soviétique carélienne. Vous avez bien mentionné que cette république était d'abord une république autonome, mais le statut du

territoire a ensuite été dégradé. On se demande pourquoi? Une explication possible serait que cette République autonome fenno-carélienne était, en réalité, dominé par l'ethnie russe. La population carélienne orientale ne constituait qu'une petite minorité dans ce grand territoire ce qui n'est pas une raison de lui donner, pour des raisons de protection des ethnies, le statut d'une république. Il faut aussi noter que la totalité de la population fenno-carélienne qui habitait le territoire cédé par la Finlande à l'Union soviétique après la deuxième guerre mondiale s'est réfugiée en Finlande. La Carélie occidentale a depuis été colonisée surtout par des Russes venant d'autres parties de l'Union Soviétique. Le résultat en est que la population actuelle de ce territoire autonome ne consiste que d'une faible partie de personnes appartenant au groupe ethnique finnois-carélien (le carélien est un dialecte finnois). Cependant, il faut aussi mentionner que la langue finnoise est toujours vivante en Carélie orientale. Dans sa capitale Petrosawodsk où, il y a quelques semaines, notre président de la République a fait une visite officielle, il existe un journal et un théâtre finnois. Les soviétique soutiennent ainsi la conservation de la langue finnoise et de la culture finnoise en Carélie soviétique.

(testo italiano)

Se me lo permette, signor Presidente, vorrei fare due osservazioni che riguardano il tema trattato dal Sig. Crespi, sulla costituzione sovietica e l'evoluzione storica del nostro paese. In Finlandia sono soprattutto gli storici che discutono sulla questione di principio dell'autodeterminazione dei popoli e la dottrina di Lenin. Voi forse sapete che la Finlandia fino all'anno 1917 faceva parte dell'Impero russo. Poco dopo la rivoluzione d'ottobre del 1917 la Dieta finlandese dichiarò la Finlandia indipendente e alcune settimane dopo questa dichiarazione unilaterale Lenin, in qualità di capo del governo sovietico, accettò l'autodeterminazione dei Finlandesi. Questo vuol dire che l'indipendenza della Finlandia è stata approvata dal governo sovietico. Tuttavia, già nel gennaio 1918 ebbe inizio, in Finlandia la rivoluzione socialista-comunista appoggiata dai russi. Ci si domanda giustamente se il riconoscimento dell'indipendenza della Finlandia da parte dell'Unione sovietica era

soltanto un'azione formale, causata dalla temporanea debolezza dei russi o se essa significava veramente che i russi accettavano che una parte del territorio del loro paese potesse separarsi dall'insieme. Noi storici ci domandiamo soprattutto se, nel caso in cui i comunisti avessero vinto nel 1918 in Finlandia e se avessero fondato uno Stato comunista finlandese, i russi avrebbero accettato che questo stato conservasse la sua indipendenza nei confronti dell'Unione Sovietica. Questa domanda uno se la pone, senza poter dare una vera risposta perché, come sapete, la guerra dell'indipendenza della Finlandia fu vinta nel 1918 dai bianchi, cioè dai borghesi. In ogni caso, alcuni anni dopo, nel 1939, i sovietici hanno attaccato la Finlandia, evidentemente per incorporarla nell'Unione sovietica. Il principio dell'autodeterminazione dei popoli può ben essere scritto nella costituzione, ma bisogna essere sempre ben consci dei fatti politici, dei fatti reali quando si tratta di una grande potenza come l'Unione sovietica.

L'altra osservazione che vorrei fare riguarda la questione della repubblica careliana. Lei ha accennato al fatto che questa repubblica era dapprima una repubblica autonoma, ma in seguito lo statuto del territorio fu degradato. Ci si domanda perché? Una spiegazione plausibile sarebbe che questa Repubblica autonoma finno-careliana era, in realtà, dominata dal gruppo etnico russo. La popolazione della Carelia orientale non costituiva che una piccola minoranza su questo grande territorio e ciò non era una ragione sufficiente per concederle, per motivi di protezione dei gruppi etnici, lo statuto di una repubblica. Occorre anche far notare che tutta la popolazione finno-careliana che abitava questo territorio ceduto dalla Finlandia all'Unione sovietica dopo la seconda guerra mondiale si è rifugiata in Finlandia. La Carelia occidentale è stata in seguito colonizzata soprattutto dai Russi che vi sono affluiti da altre parti dell'Unione sovietica. Il risultato è che la popolazione attuale di questo territorio autonomo è formata soltanto di una piccola parte di persone che appartengono al gruppo etnico finno-careliano (il careliano è un dialetto finlandese). Tuttavia, vorrei ricordare che la lingua finlandese è sempre viva nella Carelia orientale. Nella sua capitale Petrosawodsk dove alcune settimane fa il nostro Presidente della Repubblica si è recato in visita, esistono un giornale e un teatro finlandesi. I sovietici salvaguardano così la conservazione della lingua finlandese e della cultura finlandese nella Carelia sovietica.

Alessandro Pizzorusso

Le mie osservazioni si propongono di richiamare l'attenzione di coloro che interverranno nell'ulteriore corso della discussione su un paio di problemi che mi sembrano assumere un ruolo centrale in vista dell'interpretazione delle situazioni minoritarie — pur così lontane fra loro nello spazio e nel tempo — che sono state esaminate nelle eccellenti relazioni che abbiamo ascoltato.

Si tratta — è bene dirlo subito — di osservazioni assai grezze, sia perché improvvisate, sia perché i problemi affrontati nelle relazioni riguardano alcune soltanto delle tante situazioni che dovrebbero essere tenute presenti e per di più si riferiscono ad epoche storiche diverse, per cui sarebbe veramente difficile pretendere di individuarne così, in quattro e quattr'otto, tutti gli aspetti più importanti ai fini dello studio della realtà e delle prospettive della tutela delle minoranze.

Però, tanto per provarcisi, mi pare si possa notare innanzi tutto che ci sono due temi che continuamente ricorrono in queste pur così diverse problematiche, anche in quelle più lontane tra loro. Uno è quello relativo al modo di intendere il principio pluralistico; l'altro è quello che consiste nello stabilire come debba intendersi il principio di eguaglianza.

Per quanto riguarda il primo, mi pare che chiunque si ponga di fronte alle varie situazioni minoritarie e voglia vedere come in relazione ad esse siano affrontati i problemi del pluralismo, se vuole veramente cercare di abbracciarle tutte con la sua osservazione, deve limitare la sua impostazione al pluralismo inteso come pluralismo istituzionale, poiché si è costretti a constatare che nella maggior parte delle situazioni storico-politiche in relazione alle quali la tutela delle minoranze è affermata come un valore positivo ed è tradotta in regole giuridiche, il principio pluralistico inteso invece come pluralismo ideologico viene ciò nondimeno respinto sul piano dell'ideologia dominante e talvolta persino negli stessi documenti costituzionali.

Per chi non avesse familiarità con questa terminologia, farò presente che per pluralismo istituzionale si intende il principio costituzionale, attualmente accolto in Italia e nella maggior parte delle democrazie sia dell'est che dell'ovest (anche se in significati parzialmente diversi), secondo cui lo Stato non deve costituire l'unica forma di organizzazione pubblica, per cui molte altre possono sussisterne accanto ad essa, siano esse strutturate in forma di enti pubblici o di associazioni

private o di semplici comunità allo stato diffuso. Invece per pluralismo ideologico si intende il principio costituzionale, anch'esso accolto in Italia e nelle democrazie dell'est e dell'ovest (ma in questo caso in sensi radicalmente opposti), il quale include fra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale dello Stato l'affermazione della libertà di opinione nelle sue varie forme.

Partendo da questa distinzione, mi pare sia facile affermare che il riconoscimento del pluralismo istituzionale costituisce una *conditio sine qua non* della tutela delle minoranze, poiché dove non è riconosciuto il pluralismo istituzionale le minoranze sono inevitabilmente sacrificate, in teoria prima ancora che nei fatti, e se possono vedere in qualche misura tollerate le loro aspirazioni, ciò avviene quasi esclusivamente al livello delle attività private, senza che esse possano in alcun modo aspirare a riconoscimenti nell'ambito delle istituzioni pubbliche.

Questa osservazione potrebbe essere sviluppata ed illustrata con esempi ed osservazioni ulteriori, ma in relazione ad essa — quanto meno da un punto di vista generale — non mi sembra ci sia molto da discutere. Il problema più delicato è invece quello che consiste nello stabilire in qual modo, in relazione alla tutela delle minoranze, giuochi invece il principio pluralistico inteso come pluralismo ideologico.

Il primo quesito che si pone da questo punto di vista consiste nello stabilire se il fatto stesso di riconoscere che le minoranze — o i gruppi sociali in genere, prescindendosi qui da tutte le sottili questioni terminologiche che si dovrebbero affrontare ove si volesse darne una accurata definizione — debbono godere di una certa tutela non sia esso stesso frutto di un'impostazione ideologica e quindi non richieda una presa di posizione tale da confliggere con altre impostazioni ideologiche. A ciò mi faceva pensare, in particolare, la frase di Lenin ricordata da Crespi-Reghizzi, secondo cui le questioni nazionali non debbono in alcun caso prevalere sulle questioni connesse alla lotta di classe; a mio parere questo assunto consente di impostare un problema che trascende largamente le circostanze concrete con riferimento alle quali essa fu formulata e che si pone, tanto ove si analizzino le forme di tutela che le minoranze possono trovare nell'ambito di ordinamenti fondamentalmente ispirati alle dottrine politiche di orientamento socialista le quali assumano a proprio fondamento la valorizzazione del ruolo della classe operaia, quanto ove si prendano in esame le forme di tutela che le minoranze possono trovare nell'ambito di ordinamenti ispirati a presupposti di tutt'altro genere. In ogni caso, cioè, il problema consiste nel

decidere se si debba affermare il primato della politica *tout court* nei confronti delle questioni relative alla tutela delle minoranze, oppure se anche tali questioni debbano essere considerate come questioni « politiche » generali e con quali conseguenze.

Questo mi pare che sia il primo punto che emerge dalle relazioni che abbiamo ascoltato e che meriterebbe forse qualche ulteriore attenzione.

Il problema dell'applicazione del principio di eguaglianza alle situazioni minoritarie è assai più noto. Esso costituisce probabilmente il problema centrale della problematica minoritaria ed è anch'esso un tema senza fine che non intendo certamente richiamare qui in tutti i suoi aspetti. Vorrei però ricordare come sia sostanzialmente pacifico — come è stato detto anche nel corso delle relazioni e nel dibattito — che tutelare le minoranze non vuol dire soltanto impedire le discriminazioni, ma vuol dire altresì adottare interventi positivi volti a riequilibrare le disuguaglianze di fatto ed in particolare ad eliminare gli effetti delle persecuzioni che un determinato gruppo sociale abbia subito in passato.

Questa tesi è abbastanza semplice da esporre nei suoi termini generali, ma diventa assai difficile da tradurre in misure pratiche. Una prima difficoltà si presenta già al fine di stabilire se tradurre tale principio in provvedimenti specifici sia esclusivamente compito delle autorità politiche ovvero costituisca altresì argomento di studio per i giuristi teorici ed eventualmente di applicazione pratica da parte dei giudici. Le giurisdizioni costituzionali, in Italia ed altrove, hanno fatto molti passi in questa direzione, cioè verso l'applicazione del principio di eguaglianza in via giurisdizionale, non soltanto ai rapporti fra i singoli ma anche ai rapporti fra i gruppi. Ma in questo modo esse si sono avventurate su un terreno estremamente difficile, dato che in relazione ad un problema come questo ben può dirsi che si sa da dove si comincia ma non si sa dove poi fermarsi. Con riferimento al problema delle minoranze, la Corte costituzionale italiana ed anche quella austriaca hanno proceduto con grande prudenza, molto più di quanto sia avvenuto in altri campi, ma se ciò elimina il pericolo di una loro esorbitanza dai limiti del loro ruolo, indubbiamente determina una certa delusione in quanti speravano di migliorare la tutela delle minoranze anche attraverso gli interventi di questi supremi giudici.

Un altro aspetto assai interessante del problema dell'attuazione del principio di eguaglianza è quello che ci troviamo di fronte se conside-

riamo questo tipo di situazioni, anziché cercando idealmente di fissarle in un certo momento, nel loro sviluppo storico.

Normalmente il legislatore, il giudice, lo studioso, il politico che esaminano questi problemi e ricercano le possibili soluzioni di essi, si propongono delle soluzioni astratte, destinate a valere per un periodo di tempo tendenzialmente illimitato. In realtà, però, più delle soluzioni valide in modo tendenzialmente permanente, assai spesso si impongono concretamente soluzioni di carattere transitorio come quelle, cui accennavo prima, che sono necessarie per eliminare gli effetti delle oppressioni del passato. E nonostante che queste misure siano istituzionalmente transitorie, cosicché una volta raggiunto il loro scopo dovrebbe potersi passare a soluzioni tendenzialmente permanenti, esse acquistano non di rado un'importanza tale da divenire permanenti o quasi. Ciò determina inconvenienti assai gravi, perché le misure di carattere transitorio possono essere molto più drastiche e spingersi molto più in profondità, ma se diventano esse stesse permanenti rischiano di creare delle oppressioni all'inverso o dei rovesciamenti di situazioni produttive di ulteriori difficoltà, come quello di cui ci parlava il prof. Sestan a proposito della Boemia. Naturalmente nulla esclude che nel corso della storia le situazioni si modifichino, ma il problema consiste nel valutare quali modificazioni siano imputabili alla naturale evoluzione e quali a persecuzioni o prevaricazioni.

Delineati così per sommarissimi capi i due punti che mi sembrano assumere rilievo preminente nell'ambito della problematica minoritaria, vorrei aggiungere qualche altra osservazione suscitata da quanto abbiamo ascoltato qui finora.

In relazione a quanto diceva il prof. Adler circa la portata dell'art. 62 dello Statuto albertino (« La lingua italiana è la lingua ufficiale delle camere. // E' però facoltativo di servirsi della francese ai membri che appartengono ai paesi in cui questa è in uso, od in risposta ai medesimi »), mi pare necessario tenere in debito conto la circostanza che lo Statuto albertino era una costituzione flessibile e che esso costituì oggetto di frequenti « modificazioni tacite ». Anche l'art. 62 fu verosimilmente oggetto di una tale modificazione, per cui difficilmente si sarebbe potuto considerarlo ancora in vigore dopo la cessione della Savoia alla Francia, e soprattutto non sarebbe stato certamente possibile darne un'interpretazione estensiva in base alla quale ritenere autorizzato l'uso di lingue minoritarie diverse dalla francese. La prassi parlamentare co-

nobbe infatti, ad esempio, casi in cui fu impedito a deputati sloveni di parlare nella loro lingua.

Un'altra osservazione vorrei fare circa quanto è stato detto — soprattutto da Ghisalberti — a proposito della scelta centralistica del 1861. Su questo tema, del quale parlo ovviamente da profano, vorrei chiedere agli storici che sono tra noi se non si possa ritenere che almeno il plebiscito lombardo del 1848, la cui formula prevedeva esplicitamente la convocazione di un'assemblea costituente, non si possa ritenere condizionato alla trasformazione delle strutture centralizzate dello stato piemontese. La circostanza mi pare di un certo rilievo dato che l'annessione della Lombardia fu giustificata sul piano politico, almeno in parte, proprio con tale plebiscito, dato che la consultazione popolare non fu rinnovata quando nel 1859 essa divenne definitiva.

Per quanto riguarda poi la scelta centralistica compiuta nei decenni posteriori all'unificazione, a me pare che possa essere interessante, non soltanto stabilire se sarebbe stato possibile o meno fare altrimenti, ma anche vedere quali conseguenze abbia avuto la scelta fatta. Voglio dire che la scelta centralistica avrà sì difeso lo Stato italiano dai pericoli inerenti alla possibilità di una rottura dell'unità nazionale, di una resurrezione degli stati anteriori, ecc. — il che indubbiamente si può considerare un fatto positivo — ma ha avuto anche conseguenze negative, quali il soffocamento delle autonomie locali, la compressione delle spinte partecipazionistiche, per quanto deboli esse fossero, ecc. Dire questo mi sembra importante, poiché se pervenissimo invece ad una valutazione interamente ed incondizionatamente positiva della spinta centralistica di quel periodo, dovremmo porci il problema di valutare se le ragioni che la determinarono non siano valide ancor oggi e se non si debba quindi intraprendere una riforma costituzionale tendente ad abolire le regioni e le altre autonomie, riconosciute dalla Costituzione attualmente vigente, sul che indubbiamente non mi parrebbe di poter consentire. Al contrario, io credo che si debba dire che il centralismo piemontese avrà bensì difeso l'Italia dai Borboni e dai borbonici, ma ha portato altresì alla distruzione delle comunità locali anche laddove esse erano qualche cosa di vitale, tanto che risulta oggi estremamente difficile rivitalizzarle.

Un altro punto in cui dissentirei da Ghisalberti è quando egli dice che in fondo questo centralismo ed i suoi successivi sviluppi fino alla prima guerra mondiale hanno realizzato l'unità nazionale. Se si parla di unità nazionale in senso territoriale è ovvio che in tale affer-

mazione ci può essere non poco di vero, ma se si guarda all'unità nazionale come unità culturale, politica, ecc. del paese, direi proprio di no, perché se c'è stato un periodo in cui l'Italia è stata spaccata culturalmente, politicamente, ecc., questo è stato proprio il periodo anteriore all'avvento di Giolitti, quando lo Stato italiano era governato da un gruppo di notabili che escludevano da ogni partecipazione al potere l'opposizione cattolica e l'opposizione socialista, cioè la maggior parte del paese; gli storici presenti potrebbero dir meglio tutto ciò, ma mi pare che possa considerarsi patrimonio acquisito — tra l'altro anche grazie al libro di Ghisalberti — che rispetto all'Italia dell'Ottocento non si poteva davvero parlare di unità nazionale compiuta, quanto meno sotto questo punto di vista.

Mi sembra anche si possa dire che, invece, chi cercò di unificare il paese da questo punto di vista fu proprio Giolitti, il quale si sforzò di riassorbire le opposizioni sunnominate onde porre le basi per una maggiore partecipazione di tutto il popolo italiano al governo della cosa pubblica. Quel tentativo di Giolitti, come è noto, fu infranto dall'azione dei nazionalisti che sventuratamente condussero il paese alla guerra e fu proprio la spaccatura fra interventisti e neutralisti che creò quel solco fra le due parti del popolo italiano che si manifestò in modo particolarmente evidente negli anni del dopoguerra.

Una vera riunificazione nazionale, perciò, si ebbe almeno superficialmente soltanto molto più tardi, nella breve stagione della Resistenza e dei governi del C.L.N., alla quale seguirono purtroppo nuove gravi rotture. E quanto difficile sia superare tali dilacerazioni è provato dai molti gravi scogli che incontra, anche ai giorni nostri, la politica di « unità nazionale », che rappresenta anch'essa un tentativo di superare le gravi fratture che continuano a rendere difficile la vita sociale del nostro paese.

Mi scuso delle interferenze nel terreno proprio degli storici, ripeto che le mie sono soprattutto delle domande e vi ringrazio delle risposte che vorrete darmi.

Pietro Pastorelli

L'intervento del prof. Modeen mi ha spinto a prendere la parola sulla relazione del prof. Crespi.

Devo innanzitutto dire che ho apprezzato particolarmente la capacità con cui il prof. Crespi ha saputo guidarci nei meandri invero com-

plicatissimi della Costituzione sovietica, per quanto attiene al problema delle minoranze nazionali.

Forse avrebbe potuto aggiungere qualche altro dato, sempre mantenendosi sul piano formale, asettico, che ha seguito nella sua esposizione. Per esempio, sarebbe stato interessante sapere quanti russi e quante minoranze linguistiche nazionali ci sono nella Repubblica federativa russa, in modo da avere una immagine più viva del fenomeno. E poi mettere a confronto il numero dei russi con quello delle minoranze che sono concentrate in tutte e quante le altre Repubbliche, per avere la misura dell'entità del fenomeno.

In generale direi però che questa raffigurazione, eminentemente giuridica e formalistica, lascia scoperti una serie di problemi che sono poi quelli essenziali del binomio minoranze-autonomie, che in questo Convegno si è voluto in particolare considerare. Ne indico solo due. Primo: la notevole diversità esistente fra le varie minoranze.

Queste 15 Repubbliche federate, in sostanza, che cosa sono, come sono nate? Questi sono interrogativi di carattere storico, che forse il giurista incontra difficoltà ad affrontare, ma che non possono essere ignorati senza trascurare una dimensione essenziale del problema.

Ucraini e Bielorussi hanno ottenuto un particolare status perché, al momento della rivoluzione, ci sono state nelle loro terre forti tendenze contro il nuovo regime; c'era stata anzi la secessione da parte dell'Ucraina, che cercava di far storia a sé anche per motivi religiosi. Quella ucraina e quella bielorusa comunque sono le prime storiche Repubbliche che si affiancano a quella russa. Poi ci sono le 5 Repubbliche asiatiche, che costituiscono un problema notevole perché si trattava di una realtà al di là degli Urali, al di là dell'Europa: una realtà asiatica, in gran parte legata storicamente al mondo cinese, al mondo persiano, al mondo indiano.

I loro territori erano già nella Russia zarista. E, com'è noto, s'è discusso se quelle eran le colonie della Russia zarista, così come quelle africane, sud-asiatiche, americane, erano le colonie degli Stati europei di tradizionale espansione oltremare.

C'è poi il gruppo dei Paesi caucasici, che hanno una loro caratteristica e crearono problemi particolari, legati alla scarsa volontà di partecipare alla nuova Federazione. Si sono combattute delle guerre. Georgia, Armenia, Azerbaigian sono Stati indipendenti prima di divenire Repubbliche autonome. Poi c'è l'altro gruppo, quello che ha ricordato il prof. Modeen. La Repubblica federata di Moldavia altro non è che la

Bessarabia, la regione che l'Unione Sovietica ha preso dalla Romania in seguito ad alcune circostanze internazionali. Ci sono infine le 3 Repubbliche dell'Estonia, Lituania, Lettonia che fanno tutte parte del medesimo gruppo, nel quale si deve ascrivere anche la Repubblica federata Carelofinnica, che era stata istituita prima ancora che fosse occupato il territorio della Finlandia, nel senso che si era creata questa costruzione giuridica per metterci poi dentro un territorio, che avrebbe dovuto essere conquistato, e che non lo fu, se non marginalmente, per la decisa e vittoriosa resistenza dei finlandesi.

In ogni caso, se pure si voleva trascurare la diversa origine di quelle che attualmente sono le Repubbliche federate, forse qualche notizia in più si poteva dare a proposito del problema, che qui interessa, delle prerogative autonome che hanno queste minoranze nazionali secondo la Costituzione, considerato soprattutto che si tratta di popolazioni assai diverse, come lo sono da una parte, per esempio, i Lituani, molto vicini culturalmente alla Polonia, alla Germania e, dall'altra, le popolazioni intorno a Vladivostok, che sono manciuriane. Quindi civiltà e mondi del tutto diversi, la cui convivenza deve naturalmente presentare problemi.

Il secondo punto che vorrei toccare è quello che consideriamo classico nel rapporto minoranze-autonomie: il conflitto di competenze tra le prerogative locali e il potere centrale. E' un punto essenziale e la Costituzione sovietica dovrebbe farne cenno, a meno che non vogliamo pensare che essa si muova in una dimensione del tutto diversa dalla nostra. E io credo che sia proprio così. Infatti non possiamo parlare per la Costituzione dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche di minoranze nazionali nello stesso senso in cui ne parliamo in Occidente.

All'inizio la rivoluzione ha riconosciuto il principio dell'autodeterminazione, perché il moto nazionale, che si è sviluppato nel corso della prima guerra mondiale nei grandi imperi multinazionali, ha avuto un suo impatto anche nell'Impero zarista e era quindi una realtà politica che il governo rivoluzionario non poteva naturalmente trascurare. Ma questa istanza nazionale era del tutto contraria ai principî cui si ispirava la rivoluzione e venne pertanto progressivamente accantonata. Il problema della tutela delle minoranze, come noi lo concepiamo adesso, nasce come correttivo interno all'applicazione del principio dello Stato nazionale. I primi trattati per la tutela delle minoranze si fecero dopo la prima guerra mondiale, quando dai grandi Imperi multi-

nazionali si passò agli Stati nazionali. Poiché non sempre il nuovo confine politico coincideva con il confine etnico, si pose il problema della tutela delle minoranze.

Invece l'ottica nella quale si è mossa la rivoluzione e il principio in base al quale ha fondato il nuovo Stato sono totalmente diversi. Non ci si riferì più all'individuo, al gruppo nazionale, al voto come diritto di scelta e strumento di tutela dei propri interessi singoli e di gruppo, come nel processo storico che si era affermato nel mondo occidentale. Il valore era un altro, quello collettivo: l'insieme dei lavoratori che marciavano per l'edificazione di una nuova società. In questa diversa concezione è chiaro che le differenze nazionali possono dar luogo solo a qualche diversità, ma non possono più costituire per lo Stato problema da risolvere.

Queste sono le mie osservazioni alla relazione del prof. Crespi. Se non fosse stata sviluppata solo negli aspetti giuridico-formali, il problema si sarebbe posto in termini diversi e ci saremmo immediatamente trovati d'accordo.

Ettore Passerin d'Entrèves

Riprendo oggi, per commentare la bella relazione testé presentata dall'amico Pizzorusso, il filo di alcune argomentazioni che ho sviluppato in margine alla relazione Ghisalberti. Ieri ho citato alcune prese di posizione di Cavour, posto di fronte alle critiche fatte da uomini come Francesco Ferrara alla sua « politica delle annessioni ». Oggi potrei soffermarmi sulle incertezze o le ambiguità dello stesso Cavour, che a momenti lodava Garibaldi come il Washington italiano, e a momenti minacciava di far « buttare in mare » i faccendieri e prepotenti garibaldini, incapaci di rispettare l'ordine a Napoli. Se però si pensa a quel che accadde quando un più debole e meno accorto statista, cioè Urbano Rattazzi, prese in mano le sorti dello Stato unitario nazionale, si deve dire che la relativa incoerenza di Cavour non giunse mai a degenerare in quell'infelice ammiccamento dal quale nacquero i gravi fatti di Aspromonte e di Mentana.

L'ambiguità iniziale, in fondo, si dovrebbe cercare nei limiti del metodo dei plebisciti, che hanno avuto, specie in quel contesto storico, una forte componente deformante, rispetto all'opinione reale. Per esser più precisi, offrono una scelta che non era e non poteva esser del tutto

libera, specie nel Mezzogiorno, nell'ex-regno delle Due Sicilie. Eppure non si può negare che i moderati divenuti unitari avessero un certo coraggio: faccio un caso, in specie, della Toscana, dove lo Stato regionale aveva una tradizione più vigorosa e vitale. Dato che nel '49, ancora, le masse contadine avevano sostanzialmente ottenuto la restaurazione del granduca Leopoldo II, un plebiscito poteva provocare un effetto analogo nel '60. Dobbiamo dire che ciò non poteva verificarsi perché i contadini non avevano ancora una « coscienza di classe ». Lo scherzo è lecito, qualche volta, almeno in sede di dibattito . . .

Ma qui lo scherzo diventa abbastanza serio se si pensa che il Secondo Impero nacque, in Francia, attraverso un voto plebiscitario nel quale, per mezzo del suffragio universale, le masse rurali svelarono la loro forza, a danno però della minoranza liberale e democratica progressista. Dobbiamo dire che i moderati toscani (ed il Piemonte sabaudò) usufruirono dell'esperienza francese per far vincere una certa forma di nazionalità in chiave conservatrice contro tendenze politiche più audaci e « pericolose? ». Credo che in parte tal formula definisca il comportamento della classe politica toscana, formata da proprietari liberal-conservatori, che fecero varie pressioni, dirette o indirette, sui contadini, ed erano spesso in grado di *manipolare* il plebiscito. Tuttavia il voto per l'unione conteneva *anche* un coefficiente progressista, in quanto respingeva un ritorno alla piena reazione del granduca vassallo dell'Austria. E se i granduchisti erano, come lo furono, in grado di far valere con argomenti di buona propaganda e di minacce velate, la loro causa, che non era mal vista neppure dalla diplomazia francese, i moderati posson esser definiti audaci, in senso positivo. Il caso del plebiscito indetto nel Mezzogiorno, nell'ottobre del '60, è più complesso ancora. I napoletani, per dirla in termini approssimativi, eran cresciuti in una tradizione monarchica, e sarebbe stato ben difficile farne dei democratici repubblicani. Mazzini, che stette a Napoli diversi mesi nel '60, probabilmente lo avvertì. Anche se non lo ammise. Il plebiscito, a favore di un potere che definirò quasi straniero, e comunque lontano e spesso incapace di sentire i problemi del Mezzogiorno, fu, per la formula colla quale fu proposto, quasi una trappola. Però correggerei un po' (col suo permesso) la prospettiva dell'amico Pizzorusso notando che se annullò certe facoltà di scelta, annullò tuttavia soltanto qualcosa di embrionale. Il « soggetto » era ancora, come un minore, incapace di libera scelta. La sua volontà era troppo simile ad una *noluntas*. E ciò

per colpa della totale assenza d'un'educazione politica estesa oltre la ristretta *élite* . . . che venne per lo più, come è noto, isolata nelle galere borboniche.

Aldo Stella

Mi permetto d'intervenire brevemente sulla relazione del prof. Agnelli, nonostante l'argomento sia piuttosto estraneo alle mie ricerche storiche, perché mi sembra che almeno due aspetti della complessa problematica debbano essere rilevati e forse ancor più approfonditi.

Quasi ovvia, ma opportuna, è stata la preliminare distinzione tra l'autonomismo friulano, così autoctono e compatto nelle tendenze gelosamente conservatrici, e invece quello triestino tanto multiforme e atipico e anelante a sempre più ampi orizzonti, negli scambi commerciali come nei rapporti culturali. A Trieste non si riscontrò certo il consueto graduale trapasso dall'angusto municipalismo alle aspirazioni autonomistiche nell'ambito regionale; vi fu, per così dire, un salto di qualità dalla fase municipalistica (rivissuta con passione romantica nel primo '800) all'autonomismo « cosmopolitico » che non solo caratterizzò il decennio 1850-1860, ma rimase una costante negli ulteriori sviluppi. Pietro Kandler invano cercò di contrapporvi un programma costituzionalistico austrofilo, pur valido in chiave storica (considerando Trieste « l'emporio per l'Austria tutta, tale che nato coll'Austria, coll'Austria soltanto può durare, perché all'Austria immedesimato ») e strettamente giuridica, ma ormai non più consona alla mutata situazione politica e ai nuovi interessi commerciali. Questa tesi del tutto contraria ai « cosmopoliti » è stata ben illustrata da Giorgio Negrelli e anzi sembra che l'abbia un po' condizionato nel misconoscere i valori positivi e fecondi del loro singolare autonomismo. Non è il caso di ricordare qui gli influssi massonici, manifestatisi specialmente quando il 2 dicembre 1859 Arrigo Hortis fece approvare dal Consiglio comunale triestino il memoriale da trasmettere al Congresso europeo di Parigi, rivendicando la completa autonomia della « città libera » di Trieste contro le tendenze egemoniche germanizzatrici. Come dimostrò magistralmente già il prof. Sestan e ribadì anche il prof. Cervani, il cosmopolitismo triestino dapprima valse ad amalgamare le diverse nazionalità nel contesto socio-economico cittadino e più tardi, almeno nel suo spirito genuino e profondo, non fu estinto dal prevalere della componente irredentisti-

ca, sebbene temporaneamente quasi ottenebrato oppure evolutosi nell'ispirazione degli ideali mazziniani. Appunto alla luce di questa matrice mazziniana si può meglio valutare la magnanimità di propositi e di comportamenti, tutt'altro che chiusi in un gretto nazionalismo, di non pochi pur tuttavia irredentisti triestini.

Il cosmopolitismo triestino non fu quindi soltanto un'autodifesa molto avveduta, talvolta spregiudicata, per emancipare e sviluppare internazionalmente gli affari commerciali, secondo le prospettive soprattutto delle compagnie di assicurazione. D'altra parte, la stessa polemica del Kandler nei confronti dei cosiddetti italianisti, cioè di quanti propugnavano l'unione doganale con l'Italia, è da intendersi in stretta connessione con l'accusa pure del Kandler che fossero disponibili per qualsiasi soluzione in sintonia con la loro fondamentale Weltanschauung.

L'accenno fatto al mazzinianesimo triestino m'induce a proporre, infine, ancora un quesito: mi sembrerebbe discutibile la tesi di Elio Apih sulla sostanziale convergenza del Salvemini nell'aderire alle dottrine filoautriche dei socialisti triestini, mentre risulta inequivocabile la sua costante fedeltà agli ideali anche mazziniani, pur interpretandoli adeguatamente alle nuove e diverse esigenze democratiche.

Maria Garbari

La relazione del prof. Crespi Reghizzi ha sollecitato la riflessione su temi e problemi nuovi o, almeno per me, poco conosciuti. Le diverse costituzioni sovietiche, tendenti a dare corpo ad una struttura federale in riconoscimento della pluralità dei gruppi nazionali, rispecchiano nella difficoltà della loro elaborazione e della pratica attuazione una serie di problemi non solo di tipo istituzionale ma soprattutto di carattere ideologico. Problemi di nodale importanza all'interno dello sviluppo del socialismo dopo Marx, e che non sfuggirono a Lenin e Stalin, su posizioni non sempre concordi proprio di fronte alla stesura dei testi costituzionali.

L'ideologia nazionale — e mi scuso se risalgo all'indietro — ha oscillato, all'interno del socialismo marxista, intorno a due poli. Il primo, è quello della sua negazione in quanto espressa direttamente dalle strutture economiche del capitalismo industriale e da un sistema sociale borghese. Il secondo è invece quello di riconoscere la legittimità delle aspirazioni nazionali e di favorirle ai fini di accelerare quelle

tappe di sviluppo economico e sociale-politico che porteranno alla dittatura del proletariato. Lo stesso è accaduto per un'altra delle costanti europee del Risorgimento: il processo di sviluppo costituzionale e del pluralismo politico e partitico come garanzia del gioco democratico.

L'oscillazione fra i due poli è evidente negli articoli pubblicati da Marx e da Engels in occasione delle rivoluzioni europee del biennio 1848-49, ed ancora più nella ripubblicazione, nel '95, di tali articoli preceduti dalla significativa introduzione di Engels. In quest'ultima si nota una revisione e rivalutazione del processo costituzionale e — in parallelo — del nazionale, ben lontana dai toni di aspra polemica con la quale, ad esempio, Marx aveva giudicato l'attività e gli uomini dell'assemblea di Francoforte.

La realtà nazionale con le sue connotazioni culturali e politiche si presenta come un dato di fatto dal quale non si può prescindere anche all'interno del socialismo europeo, e che travaglia non poco la vita della Seconda Internazionale. La presa di coscienza dei problemi nazionali è uno degli elementi che caratterizzano l'austromarxismo, come il prof. Agnelli ha magistralmente sottolineato in una delle sue più note pubblicazioni. Ed è interessante, nel pensiero di Renner, ma ancor più di Bauer, il tema del recupero dei valori nazionali da parte del proletariato, non ai fini della loro strumentalizzazione per la lotta di classe, ma come beni dei quali di fatto è depositaria la classe dirigente, ma di diritto ne spetta la reintegrazione ai ceti proletari. Ed è vero che per l'austromarxismo la soluzione dei problemi nazionali avrebbe reso possibile quella dei problemi sociali; ma è anche altrettanto vero che l'individuazione dell'origine storica e della essenzialità dei caratteri nazionali — caratteri culturali, non naturali — porta Bauer a tratteggiare più le « vie nazionali » del socialismo che non la scomparsa delle peculiarità nazionali nell'internazionalismo di classe.

Il socialismo, nato dalla rivoluzione bolscevica, non si realizza di fatto al di sopra delle barriere statali, ma in un solo paese: l'ex Russia zarista. Ed immediatamente, anche da un punto di vista costituzionale, conosce l'impatto con la varietà e la molteplicità dei gruppi nazionali dell'erigendo nuovo Stato. Non sparizione, quindi, ma esaltarsi dei problemi delle nazionalità, pur nell'ambito di una visione nata da postulati internazionalisti.

Di fronte a quanto detto mi sembra che all'interno del socialismo si assista ad un processo inverso rispetto a quello percorso da altre

correnti ideologiche di matrice risorgimentale. Tali correnti, liberali-democratiche, si sono legate strettamente alle aspirazioni nazionali per trapassare poi alla visione internazionalistica: dalla piccola patria alla patria Europa. Il socialismo invece, nato internazionalista, si è poi concretamente articolato nelle realtà nazionali ricevendone una impronta non solo ideologica e tale da portare ad una dilacerazione e ad una dissoluzione della Seconda Internazionale in occasione della guerra del 1914-18.

La permanenza dei postulati nazionali nella Russia sovietica, anche dopo l'impatto con i problemi del dopoguerra e della realizzazione di una democrazia a stampo popolare, ha aperto una questione difficilmente risolvibile, nonostante i complicati congegni costituzionali messi in atto e le loro successive modificazioni. Esiste infatti una inconciliabilità di principi fra il particolarismo legato all'idea di nazione ed il centralismo della struttura caratteristica di una democrazia popolare.

Le libertà accordate a Repubbliche, Regioni, ecc. vengono infatti a vanificarsi — come ha chiaramente dimostrato il prof. Crespi Reghizzi — all'interno della struttura accentrata dello Stato-partito. Perché, a differenza dei Paesi di democrazia pluralista, nell'Unione Sovietica il partito unico ha vera e propria realtà costituzionale ed il centralismo del partito scavalca e annulla le autonomie erette a tutela dei gruppi nazionali. La stessa politica di programmazione economica, che necessita della massima efficienza e unitarietà delle istituzioni statali, porta a sottendere se non a cancellare le particolari esigenze delle singole comunità.

Vi è poi un'altra antinomia difficilmente risolvibile e che era già stata al centro dello scontro fra Lenin e Bucharin: se i diritti di nazionalità possano legittimamente essere espressi solo dalla classe dei lavoratori, oppure se essi rappresentino un patrimonio della comunità globale, indipendentemente dalla divisione in classi, e quindi da riconoscersi e tutelarsi sulla base dell'autodeterminazione dell'intero popolo.

Vorrei, in fine, sollevare un interrogativo relativamente al ruolo che le caratteristiche nazionali hanno assunto negli Stati legati al patto di Varsavia e, direttamente o indirettamente, subordinati alla Unione Sovietica che vi esercita non solo sul piano politico ed economico, ma anche su quello militare il « principio di intervento » di lontane tradizioni, legate alla politica dei congressi, successiva al Congresso di Vienna.

Ora, mi domando, il richiamo delle vie nazionali al socialismo non ha assunto il significato di una liberazione politica (e a volte militare) da un blocco monolitico mantenuto in vita da una potenza « straniera »? Si assisterebbe, in questo caso, ed all'interno della società socialista, della ripresa di un processo tipicamente risorgimentale, quello del riscatto nazionale e della conseguente lotta per l'indipendenza contro lo Stato oppressore. Così, mentre nell'Europa occidentale le questioni nazionali si sciolgono all'interno della prospettiva internazionalistica, in quella orientale il Risorgimento dimostra di non essersi ancora compiuto, nonostante l'abbattimento delle strutture capitalistiche: il che porta a evidenziare, sulla scia del resto di Bauer, la discutibilità del necessario rapporto fra momento capitalistico-borghese e richiesta di libertà nazionale.

Hartmut Ullrich

Soltanto tre annotazioni in margine alla relazione del prof. Crespi-Reghizzi.

Vorrei domandare, anzitutto, com'è regolato, a livello normativo, il regime delle lingue — che, ovviamente, è basilare, in uno stato plurinazionale, per la politica delle minoranze etniche e per il suo assetto federalistico. Da qui discende un'altra questione: quella del rapporto fra le leggi e la realtà della politica linguistica — il famoso problema della russificazione — nell'Unione Sovietica.

La seconda annotazione riguarda il fatto che certe manifestazioni, attività ecc. che noi, nella nostra tradizione politica e giuridica, siamo abituati a considerare rivendicazioni di autonomia e di autogoverno, sono qualificate nella giurisprudenza sovietica invece come attività « antisovietiche », « sciovinismo borghese » ecc. Perciò vorrei invitare ad allargare la visuale, per quanto riguarda questi problemi, dal diritto costituzionale anche a quello penale dell'URSS.

La terza ed ultima annotazione parte da un fatto ben noto ed alquanto curioso. L'URSS dispone, com'è risaputo, all'Assemblea Generale dell'ONU di tre seggi: del suo, di quello dell'Ucraina e di quello della Bielorussia. Siffatta compresenza dello Stato federale e di due dei

suoi membri in un'organizzazione internazionale mi sembra un fatto assai raro, se non unico, sotto il profilo del diritto internazionale, e poco comune anche sotto quello costituzionale. Sotto quest'ultimo, quello dei diritti di uno stato membro d'una federazione in materia di relazioni esterne, mi richiama alla mente soprattutto il caso della Baviera nell'Impero: sotto la costituzione del 1871, la Baviera aveva il diritto — che esercitava anche — di intrattenere delle relazioni diplomatiche, attivamente e passivamente. Vorrei domandare se a questa rappresentanza separata dell'Ucraina e della Bielorussia corrisponde anche un *treaty-making power* delle due repubbliche e se inoltre esistono corrispondenti diritti di rappresentanza diplomatica e di *treaty making power* anche per le altre — o certune — Repubbliche facenti parte dell'URSS. Oppure si tratta di due eccezioni, spiegabili forse con la situazione del primo dopoguerra? Questa domanda mi conduce all'ultima annotazione: l'opportunità di collegare l'esame del diritto costituzionale sovietico con quello degli altri Stati facenti parte del Patto di Varsavia. Può essere utile, per il tema della relazione, considerare il diritto costituzionale sovietico in rapporto a due indirizzi: da una parte, lo spiccato indirizzo autonomistico e federativo, almeno nei *testi* costituzionali . . ., però sempre sottoposto, è chiaro, all'onnipotente pregiudiziale dell'interesse della classe lavoratrice, del partito ecc., dall'altra, una crescente tendenza di sanzionare il legame delle alleanze, la scelta di campo, anche mediante l'inserimento di relative clausole nel diritto pubblico, costituzionale delle democrazie popolari. Un esempio molto recente è quello fornito dalla Repubblica Democratica Tedesca, che ha inserito, nel corso della sua revisione costituzionale, l'alleanza e la scelta di campo nella nuova costituzione. Cioè una specie di tenaglia che rinchiude sia le repubbliche — membro dell'Unione sovietica, al di là del riconoscimento formale della loro autonomia (e persino del loro diritto di secessione), sia le democrazie popolari in un blocco che non conosce al suo interno fenomeni integrazionistici del genere di quelli della Comunità Europea, per fare un esempio, ma è strutturato su una serie di rigidi legami bilaterali, assai più che multilaterali, con la potenza egemone, incorporati nel diritto costituzionale. I tre livelli Repubbliche sovietiche, URSS, insieme del blocco del patto di Varsavia (con le costituzioni delle democrazie popolari) vanno dunque tenute tutt'e tre presenti, ed insieme.

Ennio Maserati

A margine della replica del prof. Carlo Ghisalberti al prof. Arduino Agnelli sull'incidenza del pensiero di Cattaneo nella realtà effettuale italiana, per un'ulteriore verifica, benché riferita ad un piano essenzialmente teorico, vorrei ricordare come un filone improntato ad istanze autonomiste è rintracciabile pure nelle posizioni delle correnti politiche del Litorale austro-illirico che si richiamavano negli anni settanta alla *Prima Internazionale dei Lavoratori* e negli anni novanta alla *Seconda Internazionale*.

Nel primo caso, influenze di Cattaneo, ma, si deve precisare, anche e soprattutto di Proudhon ed insieme di Bakunin, si possono individuare nell'esaltazione dell'idea del Comune quale nucleo fondamentale dello Stato, in antitesi con il modello centralizzato legato alla tradizione delle grandi monarchie nazionali e di riflesso recepito nell'ordinamento unitario italiano. Si tratta di posizioni che affioravano principalmente nel capoluogo giuliano, in concomitanza con l'esperienza comunarda parigina, nell'ambito di un gruppo formato da elementi democratici repubblicani, non insensibili ai principi dell'internazionalismo socialista, e raccolti nella redazione del quindicinale « Il Canocchiale » (*sic*) diretto da Antonio Tribel (personaggio poi coinvolto in un clamoroso processo per alto tradimento, proprio per le opinioni espresse nel suo giornale). In realtà questo gruppo non si distingueva per originalità di idee; semmai mostrava d'allinearsi all'indirizzo assunto dal foglio lodi-giano « La Plebe » di Enrico Bignami, già allora a mezza strada tra ortodossia marxista e bakuninismo. Resta il fatto che il periodico triestino, in vari articoli ripresi dal confratello di Lodi come pure dal « Popolo d'Italia » di Napoli e dal « Propugnatore » di Lecce, sposava la tesi della « federazione, ossia dell'associazione dei Comuni sotto l'egida dello Stato » ¹⁾.

A distanza di tempo, negli anni novanta, l'ideale federalista trovava rispondenza in seno alla sezione socialista giuliana, avviata ad organizzarsi secondo il modello austro-tedesco, ma non per questo sottratta a marcate influenze provenienti dalla vicina penisola. Pertanto, la sensibilità di alcuni suoi dirigenti, in primo luogo del pubblicista triestino Lajos Domokos, verso il problema delle autonomie nel contesto dell'impero plurinazionale asburgico, prima ancora di derivare dal dibat-

¹⁾ *La Comune o il Comune*, in « Il Canocchiale » del 28 maggio 1871.

tito in corso nella socialdemocrazia austriaca e destinato a trovare concreta espressione nel programma del congresso di Brno del 1899, scaturiva dal tradizionale ascendente del pensiero di Ferrari e di Cattaneo sulle correnti più autenticamente democratiche della scena politica locale. Formale sanzione la scelta federalista riceveva nel secondo congresso regionale dei socialisti giuliani, tenuto a Pola nel dicembre 1899, e veniva poi confermata nel terzo congresso del partito, a Trieste nel gennaio 1902 ²⁾).

Ci è parso non irrilevante cogliere questi particolari che possono forse contribuire ad un arricchimento della discussione in tema di autonomie, anche se circoscritti alle posizioni di correnti politiche maturate nel solco dell'internazionalismo operaio ed attive emblematicamente in uno di quei territori italiani « domini ereditari » degli Asburgo.

REPLICHE

Arduino Agnelli

Dovrei incominciare col rispondere a Stella, che, purtroppo, è già partito, riaprendo la discussione sul significato che si deve attribuire al termine, così frequentemente adoperato, « cosmopolitismo triestino », sviluppando le osservazioni che ho avanzato, utilizzando le ricerche di Cervani e Negrelli. Tutto ciò è però preliminare a quello che è stato il mio punto di partenza, quando ho richiamato l'attenzione sopra l'assunzione da parte dei liberal-nazionali triestini della difesa della nazionalità italiana, con una pretesa di rappresentatività che si allarga a tutti gli Italiani dell'Impero, ma che, in termini effettuali, stenta ad uscire dalla cerchia del comune. Semmai, allora, il problema riguarda le radici di questo tenace municipalismo, che porta la classe dirigente triestina a non varcare i confini comunali, anche quando ciò viene imposto dai principali compiti politici, che si finisce per non assumere.

Quanto al secondo problema posto dall'amico Stella, potrei cavar-mela rimandando a quel che ho detto, proprio a Trento, un paio d'anni fa e che adesso è stato pubblicato nell'elegante quaderno n. 2 degli « Annali dell'Istituto storico italo-germanico ». In quella sede, infatti,

²⁾ L. Домокос, *Trieste. I fatti di febbraio. La politica nazionale e il partito socialista*, Roma, 1902, pp. 37 ss.

mi pare d'aver messo in luce in qual misura il socialismo triestino sia tributario del programma delle nazionalità del Congresso di Brno e dove, invece, sia possibile individuare un originale apporto autonomo. Tanto per rifarmi al socialista triestino, che ho già citato questa mattina, Lajos Domokos invita gli Italiani a vedere come, nel programma socialista delle nazionalità, si annodino idealità socialiste ed idealità democratiche, istanze di trasformazione sociale e riconoscimento di realtà che non vanno appiattite, non vanno annullate. Domokos cita espressamente Cattaneo: posso perciò rispondere all'amico Carlo Ghisalberti che, se è vero che Carlo Cattaneo non ha avuto l'influenza che molti di noi avrebbe desiderato che egli avesse, ci fu in seguito e c'è ancora la possibilità di raccogliere i suoi suggerimenti, prima non raccolti. Si potrebbe approfondire il discorso sulla recezione del messaggio cattaneano da parte d'alcuni sudditi dell'Impero. Si potrebbe approfondire il discorso su Gaetano Salvemini, che si avvicina progressivamente a Cattaneo proprio nel momento in cui, tra i socialisti italiani, è il più vicino alle esigenze dei compagni dell'Impero austro-ungarico non solo per la fraterna amicizia con Cesare Battisti, ma anche per gli intensi rapporti mantenuti con i socialisti di Trieste, in particolare per le lezioni sulla Rivoluzione francese tenute al Circolo di studi sociali (un solo particolare: il Teatro Rossetti era gremito e si pagava il biglietto d'ingresso . . .).

Tutto ciò si poteva fare 75 anni fa, proprio grazie all'opera di diffusione culturale e di educazione delle classi lavoratrici, in cui consisteva — non secondariamente e non strumentalmente — l'attività dei socialisti italiani dell'Impero. Felice fusione fra alcuni degli aspetti dello spirito italiano ed altri dello spirito tedesco: così la vide qualcuno. Vale la pena di ricordarlo, perché si tratta di Angelo Cabrini, e proprio nella prefazione al libro di Domokos, cui credo d'essermi rifatto con grande abbondanza questa mattina. Il riferimento esplicito di Cabrini allo spirito tedesco mi consente di passare alla risposta all'amico Corsini.

La posizione politica, che Valentino Pittoni mantiene tra il maggio e l'ottobre del 1918, è espressione d'un atteggiamento che in lui è costante, ispirato a profonda riconoscenza nei confronti dei compagni austro-tedeschi per la lealtà da essi mostrata nei confronti dei socialisti italiani (alla riapertura dei lavori parlamentari nel 1917, dopo la sospensione delle garanzie costituzionali, pongono una bandiera rossa sullo scanno occupato abitualmente da Cesare Battisti, in suo onore). Dubbio (o nutrito da viva certezza, ma non in senso positivo), invece,

egli rimane verso gli esponenti delle altre nazionalità. Il rifiuto di partecipare alla celebrazione di Praga è dovuto proprio al timore suscitato dalla presenza di troppi nazionalisti slavi. A Puecher, che sostiene la necessità della presenza a Praga, sulla base dell'esempio di Conci, Pittoni distingue tra la situazione esistente nel Trentino e quella della Venezia Giulia; egli si troverebbe a disagio in un convegno al quale partecipassero Sloveni e Croati pronti a sostenere la tesi della necessità di incorporare Trieste nella Jugoslavia, tutt'al più riconoscendo l'italianità della città, ma aggiungendo il noto principio panslavistico per cui la città serve la campagna e facendo quindi prevalere alla fine le ragioni della campagna slava. Nell'ottobre 1918 Pittoni non si preoccupa più dei politici slavi dell'Impero, ma non dimentica, fin nell'ultimo suo discorso parlamentare, che l'amico Claus Gatterer ha così ben colto in *Erbfeindschaft Italien-Österreich* (Wien-München-Zürich, 1972), l'aspirazione a mantenere un qualche legame coi compagni austriaci, cui rimane profondamente grato, ed a difendere quella specifica funzione triestina nel campo dei rapporti economici, che egli vede compromessa da una semplice annessione all'Italia e dalla fine delle relazioni antiche.

Quando si scatena, all'interno del movimento socialista austriaco, negli ultimi mesi di guerra, il conflitto su ciò che si deve fare per le diverse nazionalità, e Puecher aderisce al programma della sinistra, elaborato da Otto Bauer, in cui si rivendica il principio d'autodecisione dei popoli e si auspica l'alleanza fra gli Stati nazionali in via di formazione, i quali possono arrivare alla rivoluzione democratica, ed il proletariato austriaco, che può arrivare anche alla rivoluzione sociale, Pittoni si trova semmai più vicino a Renner. Se è vero che Renner, con l'articolo pubblicato su « Der Kampf » *Marx oder Mazzini* suggerisce l'ipotesi di un'influenza mazziniana sul programma della sinistra socialista austriaca, è anche vero che, immediatamente dopo la fine della guerra, Pittoni è il massimo sostenitore dell'annessione ed incomincia a pensare come, in questo quadro, sia possibile tener fermo il collegamento tra il movimento operaio nei nuovi stati nazionali e nei Paesi di lingua tedesca, ove esso si trova — secondo lui — in una fase più avanzata.

Qual è il significato, che risulta dall'emergere di tutti questi problemi? Il compito, che mi pare si riveli prevalente agli studiosi, è quello di pensare fino in fondo gli esiti sociali cui siamo portati da una soluzione globale del problema della democrazia ed il ruolo, che viene ad assumere, in questo preciso ambito, la questione delle nazionalità.

Credo, per conseguenza, di dover concludere richiamando la nostra attenzione su quanto è stato detto, con grande acutezza, dalla professoressa Garbari, che cioè il riemergere della questione nazionale anche in sistemi sociali diversi dal nostro dà la misura precisa della prosecuzione d'un processo di sviluppo democratico, pur in modi diversi dal nostro.

Per parte mia, non ho alcun dubbio: c'è sempre un legame molto stretto tra processo generale di sviluppo e affermazione del principio di nazionalità, anche se esso è più evidente nei momenti di grande fortuna delle correnti democratiche dell'Ottocento e conosce la grave crisi della degenerazione nazionalistica nell'epoca dell'imperialismo. Proprio la necessità di superare queste degenerazioni porta a rafforzare il convincimento nella fecondità del punto di prospettiva del nesso tra nazionalità e democrazia: anzi, anche chi si richiama al socialismo, con ciò affermando la necessità di non compromettere con soluzioni totalizzanti le articolazioni pluralistiche del reale, non può trascurare il problema delle nazionalità. Dal modo in cui esso viene risolto si ha uno dei più chiari indici dell'opzione tra pluralismo o totalitarismo, si ha una delle principali verifiche del significato che si attribuisce alla democrazia.

I numerosi esempi, di cui si nutre la nostra esperienza quotidiana, consentono la saldatura coi temi di questo convegno, anche con quelli della mia comunicazione, più circoscritti a piccole regioni dalla storia particolare. Non è un caso, tuttavia, che la prima impostazione socialista del problema nazionale sia emersa in ordinamenti a carattere plurinazionale. La teorizzazione delle nazionalità vuoi di Renner, vuoi di Bauer nasce in Austria e Stalin viene mandato da Lenin a studiare il problema in Austria, giacché teme gli sviluppi nel proprio paese. Quando così decide, infatti, hanno già aderito alle impostazioni di Renner e Bauer i socialisti ebrei del *Bund*, i socialisti della Georgia ed i socialisti del Caucaso. Com'è noto, mentre non esistono traduzioni italiane di Renner e Bauer, già nel 1909 le loro opere sul problema nazionale sono tradotte in russo e vengono fronteggiate prima col libro di Stalin del 1913, poi con gli articoli di Lenin del 1914.

A partire dal momento, in cui la questione nazionale si ripropone negli odierni Stati plurinazionali, dopo le profonde trasformazioni sociali di cui essi sono stati protagonisti, si può riproporre la questione del significato democratico del principio di nazionalità, che è poi il suo significato originario.

REGIONALISMO E FORME DI STATO: APPUNTI SUL CASO TRENINO

di **Pierangelo Schiera**

Oggetto del presente intervento è lo studio dell'autonomia trentina in una prospettiva storica abbastanza dilatata da poterne cogliere la continua interferenza che essa ha avuto con il processo di formazione, a livello europeo, dello Stato moderno. Da questo punto di vista, il caso trentino rappresenta un formidabile campo di osservazione, in quanto interferisce, nei diversi momenti storici, con almeno cinque diverse forme di aggregazione politica: principato - Stato territoriale, Chiesa cattolica, Impero, Stato nazionale - costituzionale, sistema internazionale europeo. Queste sono le « forme di stato » con cui l'autonomia trentina ha avuto a che fare, negli ultimi due secoli. Dall'esame dei diversi impatti (tenendo però presente che spesso diversi impatti concorsero fra loro) potrebbe risultare l'insieme di significati che l'autonomia trentina contiene.

Per accentuare il contenuto politico-costituzionale che mi preme di indagare rispetto al problema dell'autonomia, ho preferito usare il termine-concetto di regionalismo, nell'accezione tecnica che esso è andato assumendo nella storiografia specialistica. Nella quale (e mi riferisco in particolare alla più recente *Verfassungsgeschichte* di marca tedesca) esso denota l'insieme delle resistenze apprestate e messe in opera da preesistenti aggregati sociali nei confronti di tentativi eterodiretti di normalizzazione, inquadramento, unificazione entro ambiti di organizzazione e gestione politico-amministrativa più ampi e comprensivi, retti da una struttura tendenzialmente accentrata e unitaria sullo stesso territorio. In questo senso, il regionalismo viene indicato come componente essenziale del complicato processo di formazione dello Stato moderno, sia per le resistenze che a quest'ultimo esso riuscì a portare (talora impedendone la realizzazione, o ritardandola al punto da renderla inattuale), sia, per converso, per le occasioni che talora gli fornì di realizzazione più facile e piena, ponendo al suo servizio (sia pure con tutte le complicazioni da ciò derivanti) competenze e apparati amministrativi, canali di assimilazione sociale, strumenti di legittimazione ideologica, risorse di integrazione economica.

L'indagine qui condotta sul caso trentino si fonda prevalentemente sulla letteratura esistente e solo occasionalmente sul controllo diretto delle fonti. Non solo: l'obiettivo della ricerca non essendo analitico-descrittivo ma tipologico-comprensivo, la mia attenzione finirà inevitabilmente per fermarsi su certe fasi o anche su certi episodi della storia trentina invece che su altri, senza con questo volere introdurre speciali gerarchie di valore o d'importanza, convinto come sono che tutti i « fatti » hanno nella storia medesima dignità e che mestiere dello storico sia solo di usare quelli che di volta in volta paiono significativi per ricostruire uno spezzone, un ritaglio, una prospettiva di comprensione, a seconda dell'angolo di lettura da cui ci si pone.

Nel 1705, i ceti del Tirolo rivolgono all'Imperatore una « ausführliche Beschreibung und Vertheidung des landschaftlichen Wesens, Freiheiten und Verwaltung » ¹⁾, in cui ribadiscono fermamente la loro autonomia rispetto a Vienna e si oppongono ai tentativi di razionalizzazione accentratrice in quel periodo praticati dall'autorità imperiale. L'argomentazione dei ceti si sviluppa per 11 punti, che toccano tutti gli aspetti rilevanti della situazione politica, economica e costituzionale del Tirolo, con particolare insistenza sui pilastri che storicamente reggevano i rapporti fra la Contea e l'Impero, in ordine sopra tutto alla fondamentale libertà connessa allo *Steuerbewilligungsrecht* dei ceti e all'autogestione dell'amministrazione fiscale da parte dei medesimi, come anche al principio dirimente della *Landesdefension*, intesa nel senso specifico di minacce attuali e contingenti e non potenziali, generiche e perenni, all'integrità del territorio. I ceti riconoscono l'esistenza di carenze nell'organizzazione esistente e propongono rimedi ai loro occhi sufficienti a migliorare le cose, senza concedere nulla sul piano delle reciproche sfere di competenza e d'influenza fra Impero e *Landschaft*, e anzi il punto conclusivo del documento si presenta come una « Ausführliche Deduction gegen die projectirte Concentrirung der tirolischen Hofkammer nach Wien unter Hinweis auf die exceptionnellen Verhältnisse Tirols ».

¹⁾ TULLIO DE SARTORI-MONTECROCE, *Geschichte des landschaftlichen Steuerwesens in Tirol*, in *Beiträge zur österreichischen Reichs- und Rechtsgeschichte*, Innsbruck, Wagner, 1902, p. 277.

Questo documento non presenta particolare importanza storica: può però servire a fotografare chiaramente una situazione di cornice entro cui si colloca evidentemente anche il caso trentino. Gli ultimi studi sulla storia costituzionale austriaca del XVIII secolo stanno dimostrando infatti che la pressione di Vienna sulle diverse parti dell'Impero, nel senso di una *Staatswerdung* che sostituisce la tradizionale « dynastische Hausmachtpolitik » con una politica fondata su un forte e compatto Stato-territorio risale a ben prima del regno di Maria Teresa e si traduce non solo in fermenti intellettuali e teorici nel campo del pensiero economico e amministrativo (si pensi ai grandi cameralisti austriaci della seconda metà del Seicento) o nell'azione di gruppi di interesse organizzati, anche a Corte, in senso modernizzante (sopra tutto nel campo della regolamentazione dei commerci, quindi della gran parte della politica economica), ma anche, e in misura non piccola, in precisi, benché talvolta contraddittori, interventi del sovrano e dei suoi ministri, nella logica di una « gesamtstaatlichen Konsolidierung und Zentralisierung » ²⁾. Non è poi insignificante (anche perché corrisponde alla tendenza generale della formazione dello Stato moderno in Europa) che tale processo si realizzasse prevalentemente sul piano estremamente concreto dell'attività amministrativa, di quella che nell'esperienza storica-costituzionale germanica si chiama la *Polizei*, nel senso di una spinta progressiva del principe-sovrano a conquistare il monopolio della *Fürsorge*, nei confronti delle due reti tradizionalmente preposte ad essa: la Chiesa da una parte, i poteri temporali intermedi dall'altra. Giustizia, chiesa, scuola, amministrazione e polizia sono i settori in cui tale spinta si realizza, sulla base di una fonte di legittimazione del potere sovrano che esprime compiutamente il tono ormai del tutto secolarizzato (cioé politico) della funzione di autorità: l'assistenza ai sudditi, in vista del loro benessere materiale, che secondo una citazione da Kaunitz, costituirà « das wesentlichste Band zwischen Souverän und Untertan » ³⁾. Lo stretto nesso esistente fra il rafforzamento dello Stato verso l'esterno e nella sua organizzazione interna, a partire dalla metà del '700, e la realtà sociale ed economica dell'Impero nel suo complesso e nelle sue singole parti, non ha bisogno di essere qui ulteriormente sviluppato: il richiamo ad esso è però necessario, come

²⁾ G. KLINGENSTEIN, *Staatsverwaltung und kirchliche Autorität im 18. Jahrhundert. Das Problem der Zensur in der thesianischen Reform*, Wien, Verlag für Geschichte und Politik, 1970, pp. 58 ss.

³⁾ *Ibidem*, p. 70.

notazione metodologica che, a mio avviso, deve guidare la lettura complessiva della *Staatswerdung* austriaca, sia per la parte attiva svolta in essa dal potere centrale sia per la parte passiva — senz'altro imponente e a lungo vittoriosa — della resistenza sviluppata contro quest'ultimo da parte dei tradizionali poteri costituzionali. In modo che quella *Staatswerdung* (a prescindere dal suo alto o basso grado di realizzazione) non si riduca a uno scontro freddo e alla fin fine insignificante di competenze, libertà e privilegi fra soggetti politici in concorrenza fra loro e neppure a una meccanica traduzione in opera di machiavellica ragion di stato o di ispirazione illuminata al bene comune, ma appaia, per dirla con la Klingenstein, nel suo senso più pieno « als unmittelbare Folge -und dann wiederum als Ursache - der anwachsenden Aufgaben im Sozialen und Wirtschaftlichen, die mit dem Begriff der 'Polizei' fassbar werden » ⁴).

E' noto che il Tirolo fu, fra le terre dell'Impero, una delle più restie ad accomodarsi alla tendenza accentratrice da parte di Vienna. Ciò si spiega sia per la particolare compattezza di tipo politico-culturale caratteristica da secoli della realtà tirolese, sia per la situazione economica (e la conformazione sociale) meno dinamica del territorio rispetto ad altre parti dell'Impero. Ciò nulla toglie però al quadro d'insieme che ho tracciato, che trova il suo punto prospettico nella tensione, in atto dall'inizio del XVIII secolo, fra forze e poteri locali e interesse e potere centrale, in nome non di astratte dispute di competenza ma di precisi bisogni di organizzazione e di gestione dei mezzi necessari (militari, fiscali, amministrativi, giudiziari) al migliore funzionamento di una realtà sociale sempre più complessa.

A questa tensione non poté sottrarsi il Principato vescovile di Trento, che gravitava da tempo, indiscutibilmente, nell'area storico-politica descritta e ne risentiva quindi, nel bene e nel male, gli effetti. Dopo essere stato sul punto di perdere, in modo perfettamente legittimo, la propria stessa natura di Stato sovrano, quando nel 1665 nella persona di Sigismondo Francesco rischiarono di sovrapporvi le qualifiche di Principe Vescovo e Conte di Tirolo, e nonostante che i trattati di Münster e Osnabrück avessero sancito nel 1648 il ripristino integrale dei diritti del Principato ⁵), già nel corso del restante XVII secolo, i rapporti di dipendenza dall'Austria non fecero che accentuarsi.

⁴) *Ibidem*, p. 63.

⁵) A. STELLA, *Politica ed economia nel territorio trentino-tirolese dal XIII al XVII secolo*, Padova, Antenore, 1958, p. 73.

E se forse è eccessivo affermare, con lo Stella, che la secolarizzazione del Principato sarebbe avvenuta un secolo prima, se l'Austria non fosse stata impegnata nella Guerra di successione spagnola ⁶⁾, tuttavia è certo che la stretta corrispondenza fra declino economico e ambiguità costituzionale nel Principato di Trento ha costituito una costante della storia di quest'ultimo nell'età moderna. Si trattò però di una corrispondenza non sempre semplice da definire. Se infatti da una parte sembra accettabile la spiegazione fornita dalle pessime condizioni economiche trentine già nel corso del XVII secolo, in ragione della progressiva invadenza austriaca nel sistema doganale trentino (sotto il pretesto dell'uniformità delle tariffe) che ostacolava in misura crescente il naturale e vantaggioso scambio commerciale con la pianura padana e della inarrestabile inflazione monetaria che fissò definitivamente la dipendenza del Principato dalla monetazione austriaca, è altrettanto vero, per converso, che le fasi di relativo sollievo dalla generale depressione economica e amministrativa corrisposero per lo più all'azione di vescovi rispettosi verso Vienna, o meglio ben disposti a un rapporto uniforme alle aspirazioni di egemonia (quando non di totale sovranità) che l'Impero, direttamente o tramite il governo del Tirolo, incessantemente coltivava — e metteva in pratica — nei confronti del territorio trentino. Per l'ultimo trentennio del Seicento, ciò si verificò sotto il regno di Sigismondo Alfonso Thun (1668-1677), di Francesco Alberti di Poia (1677-89) e di Giuseppe Vittorio Alberti di Enno (1689-95), con il culmine rappresentato dal Trattato stipulato il 7 aprile 1688 con il governo austriaco, con cui si concordava un comune tasso doganale, da osservarsi tanto a Rovereto quanto nelle stazioni daziarie trentine, con uguale bolletta da rilasciarsi e valida per le merci tassate ⁷⁾.

La concorrenza dei due fattori descritti (tensione Tirolo-Vienna e dipendenza del Principato nel contesto imperiale) risalta chiaramente, nelle parole degli stessi protagonisti, dalle relazioni dei delegati vescovili ai compromessi steurali, durante i primi decenni del Settecento. Così, dal compromesso del 1707, Francesco Antonio Alberti riporta l'eco del conflitto intorno alla partecipazione al medesimo dei commissari imperiali, che rivendicavano la propria legittimità funzionale ad assistere alle riunioni, in termini precisi di competenza professionale, « non dovendo ciò parer strano alla Provincia, mentre non è per apportarle pregiudicio, ma solo per maggior informazione dei Sig.ri Commis-

⁶⁾ *Ibidem*, p. 108.

⁷⁾ *Ibidem*, p. 100.

sari tanto più che la Provincia ha anch'essa introdotto il nuovo ufficio di Sindaco ». Mentre in realtà la motivazione di fondo doveva essere ben più impegnativa, se, a detta dell'Alberti, l'Istruzione ai Commissari cesarei conteneva la « pretensione che il Compromessa steurile non potesse adunarsi, ne eleggere dei ministri che con la loro presentia... » e se, in concreto, i Commissari « desideravano di poter chiamare a sè il Steuraro Generale et altri subordinati steurari e ministri e finalmente che si (provasse) di continuare la consulta dell'affare della militia del Paese per una volta terminarla »: che era esattamente il punto focale della discordia fra Innsbruck e Vienna⁸⁾.

Nel gran polverone che accompagnava il dibattito, in cui si inserisce anche la diversità di posizione fra la Regia Rappresentanza del Tirolo e i ceti — attestata la prima su posizioni più morbide e possibiliste, seppure sempre in una logica di risposta occasionale e contingente e non definitiva ai problemi militari, rigidi invece i secondi nel difendere la prerogativa della *Landschaft*, affermando che comunque questioni del genere non potevano essere discusse in un compromesso steurale, ma esigevano la convocazione di una Dieta — il delegato di Trento — come quello di Bressanone — dà l'impressione di essere tagliato fuori e comunque esprime la linea ufficiale del Principato, affermando che « ...io et il Sig. Canc.re di Bressanone ci dichiariamo che in simili donativi non potevamo concorrere, e che se fosse preso il denaro dalla Cassa Comune protestavamo di rifarsi in altro per la nostra portione e che riservavamo alli Vescovati le loro ragioni intatte et illese »... « non essendo tenuti che alla immediata difesa del Paese »⁹⁾.

La difesa degli aspetti formali giunge al punto che, in occasione del compromesso di Bolzano del 1712, il vescovo regnante (uno Spaur) si tiene in dovere di dare minuziose istruzioni al delegato trentino su

⁸⁾ AST, *Libri Dietali*, 1707, 96 bs, c. 5. Ma anche, in specifico, sul diverso atteggiamento della Reggenza e dei ceti, *Ibidem*, c. 15.

⁹⁾ AST, *Libri Dietali*, 95 bis, 1707, c. 23 e verso. Preoccupazione valida anche in sostanza, ma che manifesta il suo preminente significato formale se si pensa che solo a questo sembrano ridursi gli interventi del delegato: anche in occasione della sottoscrizione dei conti dello Steuraro generale la riserva sollevata è analoga: « ...premessa da me e poi dal Canc.re di Bressanone la protesta che ci contentavamo di sotto scriverli per la sodisfazione del sig. Steuraro Gen.le non già per approvare alcuna cosa in essi che ò per narrativa ò altro fosse pregiudiciale alli Ves.vi riservando li loro diritti e ragioni territoriali e qualunque altre le competissero » (AST, *Libri Dietali*, 1707, 95 bis, c. 32).

questioni di precedenza che suonano quasi surreali di fronte alla gravità dei problemi incombenti nel Principato. Fra le raccomandazioni è quella relativa all'entrata nella « Stuva del Consiglio », « con tenere il primo posto a mano destra del Deputato di Bressanone, subito doppo essi Sig.ri Commissarij Cesarei, il che anco osserverete nel sedere vicino al deputato della Camera Sig. Conte di Welsperg, per mezzo il Sig. Capitano del Paese: e così principiatosi il Congresso porterete il vostro voto primi doppo essi Sig.ri Commissarij » ¹⁰⁾. E' pur vero che l'Alberti, per suo conto, sa riempire di contenuti la veste formale spiegatagli dal suo principe, se nel corso della discussione, a proposito di un donativo all'Imperatore, si sente in dovere di far presente a quest'ultimo « le vive ragioni, per le quali ambi li Vescovati vanno distinti dalli Stati del Tirolo non potendosi da questi obligare à concorrere in quel debito, che la naturale sogetione de Stati Tirolesi gl'obliga verso il Suo Sovrano, mentre li Vescovati non sono sogetti al Conte del Tirolo, ma solo confederati seco per la pura e mera difesa del Paese, e non altrimenti. . . » ¹¹⁾. In quell'occasione, lo stesso Cancelliere di Bressanone aveva presentato una « longa dedutione delle ragioni territoriali de' Vescovati contro il Tirolo ». Ma di nuovo, a questioni di tale gravità si intrecciano motivi più eleganti, come quello delle « Cadreghe » attribuite ai delegati vescovili che risultarono dello stesso tipo di quelle « de altri Sig.ri Statti ». Di fronte alle rimostranze dei due prelati « comandò subito il Sign. Capitaneo Königl, che ci fossero mutate, e date delle altre, come subito doppo seguì, che ne portaron due à noi deputati vescovali coperte di veluto intagliato rosso, dove che li Sig.ri Prelati e Statti ne avevano solamente di forame » ¹²⁾. Non diversamente, nel compromesso del 1716, l'Alberti ancora una volta fa scattare la solita pregiudiziale, in occasione della votazione del solito donativo imperiale, ed è interessante notare che mentre « l'Ecc.mo Sig. Conte Capit. intese mal volentieri. . . » la dichiarazione dell'Alberti che « li Vescovati non sono obbligati concorrere a simili spese, ma solo alla difesa del Paese, in virtù della Confederazione del libello del 1511 », al contrario « . . . li Statti non si sono opposti. . . e li soli Statti, senza concorrenza di noi due Deputati delli Vescovati, stabilirono. . . ecc. ecc. » ¹³⁾.

¹⁰⁾ AST, *Libri Dietali*, 1712, 97, c. 6 verso.

¹¹⁾ *Ibidem*, c. 8.

¹²⁾ *Ibidem*, c. 14 verso.

¹³⁾ AST, *Libri Dietali*, 1716, 98, c. 15.

Ma ho già dato anche troppo spazio alla ricostruzione del clima in cui si coltivava la pianticella dell'autonomia trentina, di fronte alle pretese egemoniche di Vienna e per quanto il linguaggio delle fonti sia talora più significativo di tante ricostruzioni dello storico, è pur tempo di passare a queste ultime, che saranno comunque, per intanto, brevissime. La prima è che, nel gioco a quattro di cui stiamo trattando (fra Principato di Trento, Governo di Innsbruck, Stati del Tirolo e Corte di Vienna), l'interesse trentino è prevalentemente quello di ribadire la propria indipendenza rispetto al Conte del Tirolo, mentre, tutto sommato, l'invasione viennese non viene percepita come minaccia imminente o forse non se ne intendono le gravi implicazioni costituzionali che essa comporta. Ciò spiega, a mio parere, la disponibilità dimostrata dai Ceti del Tirolo (e non dalla Regia Rappresentanza) a sostenere le riserve trentine, poiché queste, pur non toccando il nervo della questione, si muovevano, nelle loro finalità, in sintonia con la difesa degli antichi privilegi e libertà in nome dei quali la resistenza della *Land-schaft* era così caparbia. In questo senso, mi sentirei di proporre la conclusione provvisoria che, in questa fase, il « regionalismo » trentino, pur mirando, nel suo particolare, a una mera difesa della sovranità e dell'indipendenza del Principato, oggettivamente svolgeva un ruolo di sostegno alle rivendicazioni dei ceti territoriali tirolesi occupando quindi una posizione ben precisa nel conflitto costituzionale in atto.

Ma la seconda considerazione si muove in direzione almeno in parte divergente da quella appena fatta. Mi pare infatti indubbio che proprio l'elevato tasso di eccezionalità che riveste il periodo finora esaminato, con il susseguirsi pressoché ininterrotto di azioni militari coinvolgenti anche il Trentino, comporti — in vista dello stesso meccanismo confederativo del 1511 — una tale intensificazione dei rapporti di dipendenza (militare, ma in ultima istanza finanziaria ed economica) del Principato dall'Austria da rendere inevitabile una sua assimilazione ulteriore nella sfera di controllo di quest'ultima. Che poi tale assimilazione si svolgesse più nei confronti del Tirolo che di Vienna, o viceversa, mi è difficile capire, nella contraddittorietà degli scarsi elementi che ho a disposizione, anche se la convinzione del grande rilievo avuto dalle vicende belliche, dalla creazione dell'esercito stabile e dalla conseguente necessaria organizzazione fiscale per l'affermazione dell'accentramento nella storia costituzionale moderna, mi fanno propendere per la seconda soluzione. Per ora basta constatare

come il Trentino fosse sottoposto a una duplice pressione, perché, se a livello di principio era preminente (e realisticamente meno contrastabile) l'intervento centrale da parte di Vienna, a livello esecutivo era poi in massima parte l'amministrazione tirolese a pesare — per quanto vada tenuto conto anche del fatto che quest'ultima tendenzialmente si andava sottraendo alla diretta gestione da parte della *Landschaft* per assumere connotati di amministrazione periferica rispetto a Vienna.

Si apre qui un problema di fondo, la risposta al quale, come vedremo, costituisce la chiave di volta dell'autonomia trentina in questo periodo. Ho parlato finora genericamente di Trentino o di Principato, ma quali precise forze umane e sociali sono comprese in tali sintetiche espressioni storiche? Stella afferma che, a differenza che nelle altre città italiane, a Trento il regime comunale continuò a convivere accanto al principato¹⁴). Ma quale regime comunale e quale principato sono possibili, nel XVIII secolo, in un territorio storicamente, geograficamente, politicamente, economicamente inserito nel Sacro Romano Impero della Nazione Tedesca, ma ancor più in un rapporto sempre più soffocante col centro di quell'Impero, Vienna? Claudio Donati ha dimostrato, per la metà del secolo, l'esistenza, in Trento, di un ceto dominante, fortemente caratterizzato in senso sociale e omologo ad altre formazioni da tempo, e nello stesso periodo, dominanti in molte città italiane. Un patriziato, capace di attraversare orizzontalmente l'apparente dualismo costituzionale del principato e avente le sue sedi di governo appunto nel Capitolo e nel Magistrato consolare¹⁵). Stessa provenienza sociale, stessi interessi da difendere, stessa mentalità culturale, ecclesiastici e laici patrizi seppero conservare a Trento, durante il Settecento, gli strumenti essenziali di governo o almeno di controllo politico. Capitolo e Magistrato consolare rappresentano, per Trento, una sorta di sistema di vasi comunicanti, non tanto fra loro (che avevano base territoriale di composizione diversa), quanto verso l'esterno, e proprio, rispettivamente, verso le due altre condizioni sociali che, oltre al

¹⁴) STELLA, *Politica ed economia* cit., p. 55.

¹⁵) C. DONATI, *Ecclesiastici e laici nel Trentino del Settecento (1748-1763)*, Roma, Istituto Storico Italiano per l'età moderna e contemporanea, 1975, p. 243; ma, in generale, cfr. l'intero cap. IV sulla modifica della composizione del Capitolo a favore del patriziato (rispetto all'alta nobiltà) nel 1746.

patriziato, dominavano la scena politico-economica dell'epoca (o che, per meglio dire, nella loro confusione venivano per l'appunto a costituire il patriziato): la nobiltà imperiale e la borghesia mercantile. Di cui va subito detto che la prima aveva interessi da una parte tipicamente signorili-feudali (in quanto titolare di giurisdizioni grandi come province in cui si amministrava l'alta e la bassa giustizia) e dall'altra ovviamente legati alla Corte imperiale (seppure in un rapporto di assoluta difesa dei privilegi e delle libertà nobiliari). Si trattava inoltre di nobiltà tirolese (nel 1777 avevano dimora a Trento i seguenti nobili maggiori: Lodron, Spaur, Thun, Thun di Boemia, Trapp e Wolkenstein¹⁶), il che certo non contribuisce a rendere più nitido il quadro dei rapporti di Trento con l'Impero.

Quanto alla borghesia, mi riferisco empiricamente a quello strato della popolazione da cui il Magistrato pescava per ammettere nuovi cittadini: se dal 1572 erano state circa 300 le domande di cittadinanza accolte, non si può parlare, mi pare, di situazione molto chiusa, sopra tutto se si pensa che, intorno alla metà del '700, la quota generalmente richiesta per « farsi cittadini » non era indifferente, ammontando a 1500 fiorini. Come ha dimostrato il Donati, però, alla relativa vivacità della riserva sociale di nuovi cittadini non corrispondeva affatto una tendenza all'allargamento della classe di governo. E' invece probabile che avvenisse proprio l'opposto: dopo che, nel 1572, si era distinto fra i cittadini *antichi* e quelli *per gratia e per pretio* e si era di fatto consolidato il passaggio dal governo largo a quello stretto¹⁷), al progressivo allargamento della base sociale del Magistrato corrispose una rotazione percentualmente sempre minore di famiglie nella sua effettiva gestione. Capitolo e Magistrato vennero così a costituire un blocco di governo attestato lungo un asse che esprimeva sinteticamente il ristretto arco della classe dominante trentina, fungendo contemporaneamente, attraverso le complesse alchimie che sempre regolano il rapporto fra dominanti e dirigenti, da camera di compensazione verso le ali esterne della spessa struttura sociale che accompagnava, a Trento come in tutta Europa, l'affermazione piena dell'età moderna: cioè l'antica nobiltà feudale e la nascente borghesia commerciale e agraria (intendendo per quest'ultima coloro « che attualmente esercitano l'agricoltura con le proprie mani, o qualche arte sordida, vile e meccanica »)¹⁸).

¹⁶) *Ibidem*, p. 266.

¹⁷) *Ibidem*, p. 268 ss.

¹⁸) *Ibidem*, p. 273.

Al polo partecipativo appena descritto, si contrapponeva ovviamente l'altro polo costituzionale, monocratico e personalistico, rappresentato dal Principe Vescovo, in cui propriamente risiedeva la titolarità del potere sovrano sul territorio e verso l'esterno. Mi pare facile affermare che, in via di massima, la combinazione dei due poli non poteva che dar luogo a due possibilità. O il principe si identificava — come effettivamente avvenne in certi periodi — negli interessi e nella politica — di sostanziale immobilismo e difesa delle status quo — dei ceti dominanti, oppure assumeva una linea di condotta e di intervento ispirato a principi di governo territoriali, quindi mirante a una gestione unitaria e organizzativa dei bisogni di una collettività che, come nel resto d'Europa, in misura maggiore o minore, andava assumendo aspetti sempre più complessi e che, sopra tutto, si trovava inserita in una rete di rapporti internazionali che imponeva un raccordo sempre maggiore con interessi e obiettivi esterni, e non esclusivamente interni, al principato. Non è perciò un caso che i Vescovi ai quali viene riconosciuta dalla storiografia, dalla metà del Seicento fino alla secolarizzazione, un'azione fattiva d'intervento nella cosa pubblica, di razionalizzazione del governo e di risanamento amministrativo ed economico, fossero per lo più Vescovi di intonazione filoasburgica, nel senso che, pur nella continua difesa formale e per quanto possibile anche sostanziale della sovranità del principato e della sua autonomia, essi furono in un modo o nell'altro disposti a trattare con Vienna sui più scottanti problemi e ad accettare, in cambio dell'indubbia garanzia di uniformità e di ordine che ne derivava anche all'interno del principato, un'uniformità e un ordine che sempre più incastrava quest'ultimo nella struttura di potere di Casa d'Austria.

L'esempio più probante di questa tendenza si ritrova, anche per Trento come per il resto d'Europa, nel campo della politica fiscale, vera pietra angolare del processo di formazione della statualità moderna, in quanto autentico crogiolo degli interessi economici dei nascenti ceti mercantili e produttivi da una parte e della massiccia crescita degli apparati burocratici e militari di governo dall'altra.

Grazie ai lavori di Stella e di Carbognin siamo ormai in grado di intravedere la centralità che quel fenomeno assunse per il Trentino nel corso del Settecento e di indicare questo come il terreno più produttivo di studi da compiere per comprendere le vicende che ne hanno caratterizzato lo sviluppo sociale, economico e politico fino ai nostri giorni, determinando il quadro reale entro cui ha giocato anche il problema dell'autonomia.

Non sono certo in grado di ricostruire qui neanche da lontano la complessa situazione fiscale esistente in Trentino nella prima metà del Settecento, in cui si sommavano le tradizionali competenze del sovrano con quelle, altrettanto tradizionali, che i grandi nobili esercitavano nelle rispettive giurisdizioni. E' però certo che l'insieme delle misure vigenti era difficilmente inseribile nel disegno sempre più unitario che Vienna andava componendo nei suoi territori, dai quali il Trentino era completamente circondato. Quel disegno finì per affermarsi e, come narra il canonico Mancini, « i dazzi furono altre volte alterati, e si lasciò esclamar a Trento e a Bressanone. La ragion di Stato giustificava abbastanza Sua Maestà »¹⁹).

L'aumento dei dazi nel 1752, i provvedimenti di carattere monetario a partire dallo stesso anno, la vicenda della definizione dei confini austro-veneti (gestita in prima persona dai delegati imperiali, con la assoluta esclusione di rappresentanti del principato, che era naturalmente parte in causa e che si dovette accontentare di apporre post-factum le proprie insegne sui ceppi di frontiera) non sono che aspetti di un mutamento sostanziale del quadro politico, economico e sociale preesistente. Ma fu la vicenda dell'applicazione del Catasto a sigillare emblematicamente quel mutamento, anche nelle tensioni che lo accompagnavano e nella chiarezza con cui si manifestarono gli schieramenti e le alleanze dei diversi interessi, che come si è visto prima, concorrevano a determinare storicamente la situazione trentina. Se è vero che nel 1765 il Vescovo Sizzo presentò a Maria Teresa un documento elencante in 40 paragrafi i gravami cui soggiaceva il Principato, è altrettanto vero che la sua linea di difesa di fronte all'insistenza con cui da Vienna e da Innsbruck si chiedeva al principato di Trento di adeguarsi alle norme di perequazione fiscale applicate in Austria fu estremamente morbida, non disdegnando di appellarsi alle solite e già viste e sempre più inadeguate eccezioni formali che consistevano nell'insistere a presentare il Principe Vescovo come « signore infeudante » (rispetto al Conte del Tirolo) e i suoi delegati come « confederati e parte principale contraente, quale deve riguardarsi e riceversi sotto quella figura e categoria che è annessa al suo stato . . . »²⁰), mentre la stessa Maria

¹⁹) La citazione dagli *Annali* del Mancini è ricavata da DONATI, *Ecclesiastici* cit., pp. 189-190, nota 1.

²⁰) La citazione è ricavata da A. STELLA, *Riforme trentine dei vescovi Sizzo e Vigilio di Thun*, in « Archivio veneto », 1955, LXXXIV, p. 81.

Teresa non esitava a proclamarsi in lettere ufficiali allo stesso Principe Vescovo *Landesfürst* del principato di Trento ²¹⁾).

Era inevitabile che i programmi di riforma già richiesti a livello di opinione pubblica negli anni Sessanta al Vescovo Sizzo ²²⁾ e poi almeno in parte realizzati dal Thun entro i successivi vent'anni, non potessero che inquadrarsi, dal punto di vista della loro concreta realizzazione, nel contemporaneo, e ben più consapevole e costruito, processo di modernizzazione politica a cui Maria Teresa e i suoi ministri stavano sottoponendo l'Impero. Come ho ritenuto di dover sottolineare in apertura, il terreno in cui quel proposto mutamento costituzionale era in corso era prevalentemente quello della *Polizei*, seppure ispirato e sorretto dal costante richiamo ai Lumi da una parte e dall'altra all'esigenza indiscutibile e irreversibile di consentire e sorreggere lo sviluppo di un sistema commerciale e più in generale produttivo consono ai nuovi tempi.

Sarebbe semplicistico ridurre la complessità delle tensioni in atto nel momento culminante della vita del principato e della sua « autonomia » ad una mera contrapposizione fra forze riformatrici e conservatrici e soprattutto sarebbe pretestuoso collocare le prime nella scia del Principe Vescovo e relegare le seconde nei circoli chiusi del patriziato trentino. Va piuttosto ricordato il carattere composito proprio del regime politico trentino, non solo riguardo alla composizione dei ceti

²¹⁾ DONATI, *Ecclesiastici* cit., p. 192. Più duro era certamente il comportamento della Regia Rappresentanza di Innsbruck che, nel corso delle trattative ivi condotte dal Gentilotti nel corso del 1772, non esitò a ridurre il problema a una semplice e molto realistica alternativa: « o sottostare sic et simpliciter o preferire che il Principato fosse trattato come Stato estero, considerandosi in tal caso escluso dal commercio con l'Impero » (STELLA, *Riforme* cit., p. 95). E che non fosse solo brutale esercizio di forza o desiderio smodato di sopraffazione è dimostrato dal fatto che nel 1777 non solo si stipulò il trattato per la perequazione, ma si assistette anche alla capitolazione del Principe-vescovo sull'altro importante tema (certo legato a quello del catasto, ma forse ancor più esemplare in ordine al problema della sovranità principesca) della regolamentazione dell'industria mineraria, accettando per tutti i casi la doppia titolarità trentina e tirolese del beneficio e la giurisdizione d'appello esclusivamente austriaca: cfr. A. STELLA, *L'industria mineraria del Trentino nel secolo XVIII*, in *Studi e ricerche storiche sulla regione trentina*, vol. II, Padova, 1957, p. 202.

²²⁾ Si veda il *Carmen Macaronicum* del Galliccoli, nel suo almanacco « Lo scopatore di Parnasso » del 1764, di cui tratta O. DELL'ANTONIO, *Almanacchi e almanacchisti trentini del settecento*, in « Studi trentini di scienze storiche », 1950, XXIX, p. 397.

dirigenti ma anche nei rapporti molteplici e talora contraddittori esistenti fra il centro del Principato (Trento) e la sue zone periferiche, a loro volta variamente atteggiate rispetto a Vienna.

Il Dall'Armi, nella sua *Cronaca*, in data primo dicembre 1767, scriveva: « Il suddetto giorno sono partiti una compagnia di soldati da Rovereto per andare a guastare la strada del Mercadore che viene ad essere la strada che conduce per montagna dallo Stato Veneto, nel Principato di Trento, senza toccare l'Austriaco per dove si facevano venire tutte le merci per evitare il Dazio alterato e gravissimo Imperiale. Ed in fatti in pochi giorni ànno distrutto la strada, ma in brevissimo tempo è stata di nuovo praticata come prima ». E il 21 agosto 1768 « Alcune centinaia d'uomini delle 7 Pievi sono andati tutti armati a demolire il Dazio di Tempesta, posto colà sul Lago di Garda dalla nostra Regina, poi dopo essersi fermati 3 in 4 giorni in Riva, si sono ritirati nelle loro valli. In Ottobre poi del medesimo Anno sono entrati nelle suddette valli circa 600 soldati per sottomettere quelli Abitanti che ricusavano alcuni di pagare le Steure. . . sono stati ricercati dal nostro Principe, per far stare a dovere quelli Paesani » ²³).

Voglio dire che, per parlare del senso dell'autonomia in Trentino in quel periodo, non si può prescindere dalla complessità dei rapporti che legavano il centro cittadino con le periferie di valle e, anche per queste ultime, bisogna recuperare il significato assunto, in termini di modernizzazione o di arretratezza, dalle diverse comunità e bisogna definire il gioco di forze, che, in ciascuna di esse, si svolgeva fra i diversi gruppi d'interesse e i diversi strati sociali ²⁴).

La lettera con cui S.A.R. Pietro Vigilio rinnova a Giuseppe II, il 26 dicembre 1781, la proposta di cessione del principato, con la rinuncia alla sovranità territoriale, verso l'assegno di un vitalizio di 50 mila

²³) Brani riportati dall'edizione della *Cronaca* fatta da C. LUNELLI, *La Cronaca di Felice Dall'Armi* (1765-1790), in « Studi trentini di scienze storiche », 1971, L, pp. 429-456.

²⁴) Che la ricerca di questa direzione vada velocemente approfondita e non solo certo nel senso di sottolineare la presunta sordità degli ambienti rurali alle istanze di razionalizzazione e di riforma, in un'oggettiva subalternità agli interessi consolidati dell'alta nobiltà giurisdicente e del patriziato trentino, è dimostrato dai risultati, che mi paiono molto fruttuosi, di un recente studio di N. FORENZA, *Paludi perugini. Storia della bonifica e mito di Tommaso Mayer*, Per-

fiorini annui (cioè la metà dell'importo richiesto dal vescovo Sizzo a Maria Teresa) è il documento più drammatico dello stato reale dell'autonomia trentina verso la fine del XVIII secolo ²⁵). Tanto più se si pone mente alla figura del Thun, fino a quel momento, e ancora in seguito, attivissimo sostenitore di una politica realisticamente volta a dare al principato quell'impianto legislativo, economico e civile consoni ai nuovi tempi e sopra tutto prontissimo a cogliere la radice profonda del disagio in cui il problema dell'autonomia si agitava, nella concorrenza eterogenea di elementi secolari ed ecclesiastici. L'impostazione della lettera è così lucida, dal punto di vista giuridico-politico, da far sorgere il sospetto che essa fosse persino di qualche sacco più fornito: in essa, con molta semplicità, il rapporto eternamente conflittuale fra Principe e sudditi (ma in particolare fra Principe e Magistrato Consolare) viene coniugato con la mancata definizione della sovranità territoriale del Principe rispetto all'Impero: « Ma proprio questo problema non risolto fa sì, com'è naturale, che l'autorità di un principe-vescovo non abbia nessun'importanza particolare presso i di lui sudditi... E proprio quanto più è svilita l'autorità principesca-vescovile, tanto più il Capitolo, il magistrato consolare e tutti i sudditi, che godono di privilegi incompatibili coll'epoca presente, cercano di aumentare i loro presunti diritti... L'autorità principesca-vescovile ri-

gine, Biblioteca comunale, 1978. La contrapposizione fra il Consiglio perginese e il Principe vescovo in tutta la vicenda della bonifica del Palù e il ruolo giocato in tale contrapposizione dai Vicini più poveri, nello sforzo di trarre vantaggio dall'immane opera, sottraendosi alla rigida impostazione che il ceto localmente dominante aveva adottato, forte dei propri privilegi tradizionali e del monopolio istituzionale che esercitava, sono aspetti indubbiamente primari della trasformazione in corso. Il piccolo caso perginese assume così carattere di specchio di una realtà in movimento, in cui i piccoli cabotaggi e le alleanze contingenti fra le posizioni in gioco non riescono a nascondere l'impegno di rinnovamento e l'esigenza di trovare ad esso anche sbocchi costituzionali (cfr. *Ibidem*, pp. 100 ss.).

²⁵) Della lettera del Sizzo non si è mai trovato traccia documentaria. Quella del Thun ha ricevuto invece grande attenzione critica e interpretativa: ad essa è probabilmente da ricondurre gran parte dell'antipatia profonda sempre manifestata dalla storiografia a questo per molti versi inquietante personaggio. Il miglior contributo in merito è quello di H. VON VOLTELINI, *Ein Antrag des Bischofs von Trient auf Säkularisierung und Einverleihung seines Fürstentums in die Grafschaft Tirol vom Jahre 1781-82*, in « Veröffentlichungen des Museums Ferdinandeum in Innsbruck », 16 (1936) pp. 385-412, che contiene anche un'utilissima appendice documentaria.

mane senza forza, giacché ogni ceto o magistrato, e spesso anche persone singole, si permettono di atteggiarsi a legislatori... In questo principato i disordini aumentano di giorno in giorno »²⁶).

La sostanza delle argomentazioni di Pietro Vigilio — o del suo suggeritore — non potevano essere frutto della sua incapacità a fronteggiare la lotta o, peggio, della sua concezione patrimonialistica della dignità principesca, se si pensa che già nel 1774 il Barbacovi aveva composto e stampato, per ordine del Vescovo Sizzo, certe sue *Vindiciae Celsissimi Tridentinorum Principis adversus Magistratum Municipalem Tridentinum*, in risposta a un *Libellus Gravaminum*, presentato dallo stesso Magistrato al Consiglio aulico dell'Impero²⁷): l'analisi di questa controversia, sottratta all'atmosfera rovente in cui finora è stata collocata la figura del Vescovo Thun, potrebbe forse fornire elementi più precisi per misurare l'entità reale della disaggregazione politica in cui versava il principato e aiutare a capire i termini reali in cui la questione della sua autonomia si poneva. Alla stessa conclusione non dev'essere difficile giungere anche esaminando il problema della parte avversa se è vero che, nel periodo turbolento dell'occupazione, il canonico Mancì, responsabile in assenza del Vescovo dell'amministrazione trentina, aveva come massima preoccupazione quella di non violare le *Compattate*, pretendendo che questa fosse la via migliore per superare le contese fra Vescovo e Magistrato e per evitare le conseguenze che tali condizioni anomale sarebbero potute nascere a danno del Governo, « ormai reso lo stato più debole delli tre Stati che dominan Trento »²⁸).

In quegli stessi anni appare nei documenti trentini un « ceto mercantile », composto di « negotianti, artisti e capitalisti » che, non riconoscendosi nel Magistrato, ne contesta la competenza ad imporre collette, sostenendo le proprie ragioni con tesi ispirate da circoli derivanti dal vecchio Consiglio aulico del Thun. La vittoria spetta al Magistrato,

²⁶) Riportata, in lingua italiana, in A. ZIE:ER, *Storia della regione tridentina*, Trento, 1968, pp. 262-263. Cfr. la documentazione proposta dal Voltolini, nel saggio citato alla nota precedente.

²⁷) F. V. BARBACOVÌ, *Memorie storiche della città e del territorio di Trento*, Trento, Monauni, 1821-24, pp. 195-196.

²⁸) La citazione è tratta dagli *Annali* del Mancì (editi per questa parte da E. Lorenzi), com'è indicato in L. ONESTINGHEL, *Giandomenico Romagnosi e la Guardia Nazionale di Trento*, in « Studi trentini di scienze storiche », 1920, I, p. 46, nota 1.

sostenuto dall'Imperial Regio Presidio, che autorizza la colletta, ma a particolari condizioni, e che comunque ribadisce non doversi considerare in nessun caso, il suddetto ceto mercantile, « né ceto né corpo » ²⁹⁾. Ma qui il discorso è ormai entrato in un'età nuova, in cui, di fronte all'evidente venir meno dei vecchi problemi della sovranità e dell'autonomia trentina, ne emergono di nuovi, forse più reali e concreti, riconducibili, secondo qualcuno, alla « consapevolezza di costituire, nella città, una classe sociale distinta dalla "gleba" e dalla "nobiltà"; è il terzo stato che, pur nelle forme e nei modi consentiti da una civiltà ancora feudale, si presenta e reclama i suoi diritti » ³⁰⁾. Lasciamolo stare per ora questo « Terzo Stato » — che pure produsse nel 1799 delle « Osservazione dei Mercanti ed Industriali della città di Trento sopra il piano di colletta proposto dal Civico Magistrato onde dimostrarne l'irragionevolezza ed ingiustizia » che meriterebbero attenzione — e lasciamo stare anche di tentare di ricostruire il clima, ricco di fermenti ma anche di contraddizioni, in cui si scontrarono a Trento, per più di vent'anni, le nuove idee con i vecchi interessi e che diede luogo, anche al livello di rappresentazione ideologica proprio degli stili architettonici, ad esempi come quelli di villa Baldovini (oggi Villa Tambosi) che « rispecchia l'apparire di tempi nuovi anche nel Trentino, un rigore morale e culturale di tipo democratico-borghese che sembra intenzionalmente stilizzato nelle raffigurazioni plastiche inserite nel frontone il cui senso simbolico viene sciolto nel motto Commercio-Industria-Artigianato inciso in alto in un lungo cartiglio » ³¹⁾. Lasciamo perdere questo nuovo ceto che lotta per il riconoscimento della propria esistenza giuridico-sociale e insieme difende, contro la logica fiscale dei patrizi antichi, lo stato depresso della propria situazione economica (consentendo così al Magistrato di controbattere: se non c'è fiorente mercatura, come potete voi pretendere di essere ceto?), in attesa di ritrovarlo, finalmente divenuto classe dominante, a combattere nell'ultimo quarto del secolo XIX, una nuova e insieme non diversa battaglia per l'autonomia del Trentino.

E torniamo invece a tentare, con una rapida conclusione, di dare un giudizio riassuntivo delle vicende troppo rapsodicamente seguite

²⁹⁾ C. FACCI, *Attività amministrativa e politica del Magistrato civico di Trento*, in « Studi trentini di scienze storiche », 1969, XLVIII, p. 252: che rimanda agli Atti civici, 10 settembre 1799.

³⁰⁾ *Ibidem*, p. 254.

³¹⁾ B. PASSAMANI, *Trento*, Trento, Editrice Temi, 1977, p. 189.

per un secolo intero. Esistette realmente, nel corso del Settecento, una battaglia per l'autonomia? E, se sì, per l'autonomia *di chi, da che cosa?* Il meno che si possa dire è che, se mai, di battaglie per l'autonomia ve ne furono più di una, condotte da forze fra loro diverse e divergenti. Meno certa, ma altrettanto convincente, mi pare poi la conclusione che gli effetti combinati di quelle battaglie conducessero all'impossibilità di fare dell'autonomia in quel periodo per Trento un problema seriamente politico-costituzionale. Essa cioè non seppe mai assumere i connotati attivi, di spinta, di realizzazione, di gestione omogenea e alternativa dell'intera complessa situazione a cui si riferiva. Piuttosto essa servì, di volta in volta, a motivare e giustificare resistenze al servizio della chiusura e dell'immobilismo e a tentare di bloccare una evoluzione economica, sociale e politica che pure era in corso e toccava anche il Trentino. Fu autonomia del tutto passiva che pur richiamandosi a valori storici che avevano svolto in passato, nel bene e nel male, un loro ruolo indiscutibile dal punto di vista dell'adeguatezza costituzionale, non era più in grado, nel pieno dell'età moderna, di rappresentare altro che il rovescio localistico, ancora dominato da interessi arcaici, di un processo di modernizzazione drammaticamente incarnato nelle pretese e nella prassi di annessione imperiale. Il lungo rigurgito regionalistico prodotto dai ceti dominanti a Trento per tutto il Settecento fin dentro al secolo successivo condusse alla negazione di ogni istanza autenticamente autonomistica, nel trionfo del progetto imperiale, che aveva ben altri tempi e respiri e per il quale il caso trentino non era che un fastidioso accidente da risolvere empiricamente. Come già Maria Teresa, anche Giuseppe II rifiutò la proposta di cessione della sovranità del Principe Vescovo, perché « nicht allein kein Cameralnutzen aus solcher Acquisition der Landesherrlichkeit sich ziehen lassen, sondern auch die Nothwendigkeit entstehen würde, aus dem eigenen aerario noch was erhebliches zuzusetzen ».

La portata regionalistica dell'intero processo ebbe per vero anche un'altra controindicazione: quella di rendere impraticabile l'unica strada per la quale un'autentica pretesa di autonomia — anche se di tipo particolare — si era faticosamente andata costituendo nello stesso periodo, ancora grazie agli sforzi del vescovo Pietro Virgilio Thun. La pretesa cioè di difendere, almeno sul piano ecclesiastico, l'indipendenza del Principato di fronte agli sforzi congiunti — neppure per ragioni

³²⁾ Wenzel Fürst Kaunitz-Rittberg, Vortrag an Kaiser Joseph II., trascritto in VOLTELINI, *Ein Antrag* cit., p. 407.

divergenti — di Roma e di Vienna per contrastare le teorie, assai diffuse specialmente nel mondo germanico, dell'autonomia del Vescovo nel governo delle diocesi ³³). Anche il gioco delle parti intercorso, dopo l'abolizione del Patriarcato di Aquileia, fra Trento, Roma e Vienna, costituisce una pagina importante nella lotta trentina per l'autonomia, non solo per il complicato intreccio di ragioni diplomatiche e più materialmente fiscali che essa rappresenta ma anche per gli indubbi risvolti di tipo teologico o ecclesiologico che in particolare ad opera del Thun vi furono coinvolti, allineando la Chiesa di Trento « nello schieramento di quei Principati Ecclesiastici del Romano-Germanico Impero le cui aspirazioni furono enunciate in sede teorica, sotto forma di rivendicazioni dei diritti dei Vescovi, nell'opera di Febronio, il Vescovo suffraganeo di Treviri, Giovanni Nicolò di Hontheim » ³⁴). Ma il tema è troppo vasto e difficile perché io ne possa qui trattare più a lungo. Per sottolineare la contraddittorietà della politica del Vescovo Thun, ansioso di mantenersi esente nella sua qualità principesca e insieme almeno in parte allineato ai principi febroniani e poi giuseppini, di alcuni dei quali curò o tentò l'attuazione nel principato di Trento, vale solo la pena di riportare un'arguta risposta della Santa Sede alla richiesta del 1784 della facoltà di secolarizzazione dei monaci inadempienti. In essa si riconosceva che il Vescovo di Trento era Principe dell'Impero (dotato cioè di sovranità), ma appunto per questo si riteneva che a Trento, come negli altri Principati, non avrebbero avuto effetto gli editti cesarei « quand'Ella, col zelo finora dimostrato non voglia da sè liberamente adottarli » ³⁵).

Non altrettanto drastico può essere il giudizio sul secondo periodo che voglio brevemente esaminare, dal punto di vista dell'autonomia: quello dell'ultimo terzo dell'800. Il quadro politico-costituzionale in cui ci si muove è ovviamente del tutto diverso. Soppresso il principato, a seguito della Pace di Luneville del 9 febbraio 1801 e della convenzione di Parigi, fra Austria e Francia, del 26 dicembre 1802, dopo l'alter-

³³) M. DEMBROSIS, *Questioni politico-ecclesiastiche nel governo del Principe vescovo Pietro Vigilio de Thun (1776-1800)*, in « Studi trentini di scienze storiche », 1960, XXXIX, p. 227.

³⁴) *Ibidem*, p. 229.

³⁵) *Ibidem*, p. 241.

narsi di dominazione francese, austriaca, bavarese, e dopo la breve ma entusiasmante parentesi del Dipartimento dell'Alto-Adige annesso al Regno d'Italia (1809-1812), il Trentino era stato assegnato, dal Congresso di Vienna, all'Impero d'Austria, all'interno della Contea Principesca del Tirolo, entrando addirittura, nel 1818, a far parte della Confederazione germanica.

La patente del 24 marzo 1816, nel regolare i rapporti della Contea con l'amministrazione centrale viennese, ne estendeva gli effetti anche al Trentino, inserendolo a tutto diritto nell'organizzazione imperiale, sia per quanto riguarda gli aspetti amministrativi, nella logica di accentramento articolato sull'asse Cancelleria, Gubernium, Capitano circolare e Magistrato economico-politico, che per gli aspetti di autogoverno, concentrati nella costituzione degli « stati » tirolesi operanti nella Dieta di Innsbruck (il Grande Congresso)³⁶). Il risultato fu contraddittorio: da una parte, il quadro costituzionale complessivo era ispirato ai criteri di un moderno Stato accentrato, sia pure organizzato secondo principi di decentramento o meglio di amministrazione periferica; dall'altra il mantenimento di un'istanza, sia pure palesemente formale e non di tipo modernamente rappresentativo ma del tutto tradizionale, di autogoverno manteneva viva l'illusione di un margine di manovra possibile in forme di autodecisione. Quanto cioè fosse importante in un'epoca in cui, per la prima volta nella storia dei rapporti fra Trento e Austria, se si toglie il breve periodo del Regno Italico, il problema dei rapporti fra i due gruppi etnici italiano e tedesco assumeva carattere decisivo in collegamento stretto con il crescente diffondersi e organizzarsi di contrastanti sentimenti di nazionalità, è inutile dire. Sta di fatto però che fra quei due binari si sviluppò la storia dell'autonomia trentina nel corso dell'Ottocento, la quale — proprio per la differente tenuta dei due binari — non poté che ridursi, come accadde nel periodo che qui ci interessa degli ultimi trent'anni dell'800, ad un impegno costante, faticoso ma in qualche misura anche

³⁶) Sulle vicende politico-istituzionali del Trentino è insostituibile, anche per l'Ottocento, il repertorio di notizie accurate, minuziose, anche se estremamente sintetiche, contenute nella meritoria opera di A. CASETTI, *Guida storico-archivistica del Trentino*, Trento, Temi, 1961. Per una ricostruzione storiografica del periodo, in tutte le sue problematiche, cfr. U. CORSINI, *Il Trentino nel secolo decimonono*, Rovereto, Manfrini, 1963. Dello stesso Autore si veda, dal punto di vista bibliografico, *Il Trentino*, in *Bibliografia dell'età del Risorgimento in onore di Alberto M. Ghisalberti*, vol. II, Firenze, Olschki, 1972, pp. 7-38.

vittorioso per una identità d'azione, concreta e amministrativa, a livello locale, entro l'ambito costituzionale dell'Impero. Per capire in che cosa consistesse di fatto tale impegno, sarebbe necessario fornire un quadro preciso della nuova conformazione sociale che il Trentino assunse nell'800, dopo che la secolarizzazione aveva fatto crollare d'un colpo il decrepito meccanismo di poteri e contropoteri — o meglio di privilegi e controprivilegi — che aveva impedito per tutto il '700 l'adeguamento del principato a criteri di governo moderni e dopo che l'esperienza bavarese, ma sopra tutto quella del Dipartimento dell'Alto Adige, aveva consentito alle forze già emergenti negli ultimi tempi del principato di prendere coscienza del proprio vigore, di organizzarsi e di esprimersi, sia sul piano teorico e ideologico, sia su quello, ben più importante, della pratica amministrativa e di governo.

Un quadro del genere, però, ancora manca ³⁷⁾. Non resta che procedere per ipotesi. E allora, io vorrei proporre quella che rintraccia il nucleo vitale della classe dominante trentina nella seconda metà dell'800 in quel « ceto mercantile », di cui abbiamo visto la prima fugace apparizione verso la fine del secolo precedente. Per essere però il più possibile chiaro, nella formulazione di un'ipotesi tanto generica, vorrei fin d'ora precisare che nella espressione usata l'accento non va messo solo sull'attributo « mercantile » (riassuntivo di attività commerciali, industriali e finanziarie come s'è già visto) ma anche sul sostantivo « ceto », che denota una precisa mentalità e prassi di comportamento politico.

Col fallimento dell'illusione di trovare la soluzione del problema trentino nella semplice applicazione pratica dei principi di nazionalità, nel clima entusiasmante di rifondazione politica in cui si svolsero le assemblee di Francoforte e poi di Vienna e Kremsier, quegli stessi « quattro cirenei » che avevano ispirato e condotto le battaglie del '48, dovettero ripiegare su posizioni più realistiche, sulle quali veramente trovarono l'appoggio incondizionato dei ceti liberali trentini. E nonostante i comprensibili riverberi che le vicende delle lotte per l'unificazione in Italia ebbero anche in Trentino, la linea politica qui adottata

³⁷⁾ Vi sono però avvisaglie di un intenso interesse per le condizioni economiche e sociali del Trentino nell'Ottocento, ad opera di storici economici che hanno operato o ancora operano all'Università di Trento. Si vedano, per tutti, i recentissimi studi di C. GRANDI, A. LEONARDI, I. PASTORI BASSETTO, *Popolazione, assistenza e struttura agraria nell'Ottocento trentino*, Trento, Libera Università degli Studi - Gruppo di Teoria e storia sociale, 1978, e di S. ZANINELLI, *Un'economia agraria dell'Ottocento: il Trentino*, Trento, Temi, 1979.

dai ceti-guida fu quella di una secca e circostanziata contrapposizione con la parte tedesca della Contea di Tirolo, sulla base della consapevolezza di avere interessi diversi da difendere e problemi diversi da risolvere anche sul piano pratico, concreto della politica e dell'amministrazione.

Già nel 1863, l'astensionismo nei confronti della dieta di Innsbruck viene motivato in termini corretti, dal punto di vista giuridico-costituzionale: la dieta provinciale, per sua natura, non è competente a deliberare sulla separazione del Trentino dal Tirolo. E' questo un affare costituzionale dell'Impero e può trovare soluzione solo ad opera dei grandi poteri dello Stato. Gli « affari e interessi comuni » dei Trentini con gli altri popoli della monarchia (fra cui i tirolesi) non vengono negati, ma sono considerati oggetto della legislazione e della rappresentanza generale dell'Impero e non della dieta provinciale.

La possibilità di questa linea era garantita dalla particolare organizzazione politico-territoriale vigente in Austria, sopra tutto dopo la legge 5 marzo 1862 sull'ordinamento comunale. Gli spazi di manovra lasciati ai comuni erano notevoli, e, quel che più conta, il sistema dei controlli era tale da attribuire a tutta la rete delle attività politico-amministrative, dalla base comunale al vertice imperiale, una vischiosità che, se toglieva in capacità di scelte rapide ed eccezionali, era però garanzia di continuità e buona amministrazione. In questo contesto si consolida fra gli anni '60 e '70 la posizione politica dei liberali trentini che trova la propria attuazione nella fondazione della « Società politica avente il nome di Associazione nazionale liberale trentina » il cui statuto viene pubblicato sul « Trentino » del 7 ottobre 1871. Dopo la breve ma illuminante vicenda del « Regolamento della Rappresentanza Circolare per il territorio trentino proposto nell'agosto 1871 da S.E. il Conte Taaffe, in allora luogotenente in Innsbruck agli uomini di fiducia: Giovanni bar. Ciani, Ferdinando Conte Consolati, Giacomo Marchetti, Eduardo bar. Pezzini, don Giovanni bar. a Prato, Giovanni de Pretis » che, pur costituendo il primo riconoscimento formale delle esigenze autonomistiche trentine e rappresentando il massimo delle possibili concessioni governative, era lungi dal soddisfare le richieste liberali, volte all'istituzione di una « Dieta appieno autonoma e del resto parificata alla tirolese nonché dell'assegno di una corrispondente quota dei fondi provinciali », la questione trova il suo alveo principale di dibattito in occasione della riforma elettorale del 1873, con lo schieramento dei due campi trentini contrapposti (liberali e clericali) rispet-

tivamente coi centralisti e coi federalisti austriaci. Se l'esito delle elezioni rappresentò una vittoria assoluta dei liberali e se la loro posizione risalta con piena chiarezza dalla *Memoria* da loro presentata nel '74 (in cui affermano: « Noi non pretendiamo una posizione privilegiata; riconosciamo la necessità di un potere centrale forte, e non gli contrastiamo gli attribuiti e diritti che gli competono per corrispondere al suo scopo; noi vogliamo soltanto comparire rispetto ad esso quali cittadini immediati, anziché quali vassalli di una dieta intermediaria »³⁸⁾ è tuttavia opportuno soffermarsi più a lungo sulla questione. In uno scritto intitolato *Il Trentino di fronte alla lotta fra il centralismo e il federalismo sulla questione della Riforma elettorale Austriaca*, un anonimo pamphlettista³⁹⁾, che si esprime in gergo nazional-liberale e che rivendica continuamente l'uso di concetti razionali, dopo aver posto ad epigrafe delle proprie considerazioni la frase di Machiavelli secondo cui « In ogni nostra deliberazione si debba considerare dove sono meno inconvenienti e pigliare quello per migliore partito; perché tutto netto, tutto senza sospetto non si trova mai », introduce un terzo termine politico fra i due che nel dibattito tenevano il campo: parla cioè di un « razionale federalismo liberale » che consenta « un più naturale raggruppamento delle diverse nazionalità provviste ciascuna della propria autonomia e riunite ad un centro superiore soltanto per gli affari comuni », come dell'unico modo per evitare i due scogli del « centralismo tedesco » da una parte e del « federalismo clericico-feudale » dall'altra. Dopo aver dimostrato l'impraticabilità del « Centralismo democratico viennese, impossibile per libero accordo dei Popoli Austriaci [come pure] mediante il predominio forzato dell'elemento tedesco senza ricorrere ad artifici incompatibili coll'essenza di ogni vero sistema parlamentare e senza suscitare mortali pericoli interni ed esterni allo stato medesimo »⁴⁰⁾, il nostro Anonimo taccia tale scelta di « ritorno puro e semplice all'assolutismo burocratico-militare del Bach ». Al contrario « si può, almeno teoricamente, supporre una forma di federalismo che offrirebbe un porto di salvamento ».

³⁸⁾ Su tutto ciò si veda C. A. BAUER, *Pagine di storia patria: la lotta per l'autonomia 1848-1866*, in « Studi trentini di scienze storiche », LI, 1972, pp. 96-121.

³⁹⁾ L'opuscolo è attribuito a Scipio Salvotti e fu pubblicato a Milano, nel 1873, presso la Tipografia Molinari e C. Ne dà conto anche M. GARBARI, *Vittorio de Riccabona 1844-1927. Problemi e aspetti del liberalismo trentino*, Trento, Società di studi trentini di scienze storiche, 1972, pp. 61 ss.

⁴⁰⁾ *Il Trentino* cit., p. 15.

La legge elettorale proposta gli pare intollerabile da due punti di vista: per quanto riguarda la rappresentanza delle nazionalità e per quanto riguarda il sistema di suffragio. L'esempio inglese, invocato dall'« onorevole Redazione del *Trentino* » è impraticabile « essendo impossibile sciogliere un quesito in una data maniera quando mancano le condizioni indispensabili all'uopo. E tale sarebbe appunto il caso nostro finché non ci si apran le porte di un Parlamento all'Inglese, circondato da istituzioni all'Inglese e da un'opinione pubblica all'Inglese »⁴¹⁾. Ma oltre a ciò, anche considerazioni di carattere internazionale (imperialismo russo da una parte e prussiano dall'altra) militano contro la scelta centralistica: « ora il mezzo praticamente migliore per evitare o attenuare, se non quel conflitto, almeno le conseguenze funeste del medesimo, consiste nel consolidamento di un'Austria-Ungheria costituita in potenza Danubiana capace di rintuzzare gli eventuali eccessi dell'appetito Moscovita o Prussiano. Dunque il consolidamento di una siffatta Austria-Ungheria è altamente conforme all'interesse d'Italia e dell'Europa liberale »⁴²⁾.

E' noto che questo scritto suggerì al Riccabona la compilazione, nello stesso anno 1873, del saggio su *La questione trentina*, in cui egli, esprimendo le posizioni dei liberali trentini, prendeva posizione a favore dei centralisti, sulla base di argomentazioni che è bene sinteticamente ricordare. Per cominciare, Riccabona imposta la questione dell'autonomia definitivamente « entro la cornice della presente costituzione austriaca », in quanto da solo — o anche con Trieste e il Litorale — il Trentino sarebbe troppo piccolo per essere uno Stato capace di emanare leggi moderne e di farle rispettare. Secondariamente, la scelta centralistica si giustifica in quanto si contrappone al federalismo così come si presenta a quell'epoca in Austria « che ha un carattere affatto reazionario... subordinato alle aspirazioni feudali e clericali dei grandi possidenti e dei dignitari ecclesiastici »⁴³⁾. Infine, quel che conta è il rafforzamento dello Stato, grazie a una riforma elettorale che è « liberale, perché avvicina il popolo ai suoi rappresentanti, perché resiste ai privilegi di casta ed alle meschinità di una politica locale, perché rinforza il potere dello Stato che deve essere intero, affinché possa proteggere efficacemente le moderne conquiste della libertà »⁴⁴⁾.

⁴¹⁾ *Ibidem*, p. 31.

⁴²⁾ *Ibidem*, p. 44.

⁴³⁾ GARBARI, *Vittorio de Riccabona* cit., pp. 68, 74.

⁴⁴⁾ *Ibidem*, p. 81.

Dal confronto fra i due testi emerge, mi pare, un giudizio che fa risaltare nella posizione del Riccabona, che qui più ci interessa — non solo perché fu quella vincente ma anche per il ruolo da lui svolto nella politica trentina di quegli anni — una spiccata sensibilità per gli aspetti concreti della vita politica: in particolare, una preoccupazione fondata per la dimensione e la efficienza complessiva di quella forma sintetica di organizzazione politica che è lo Stato. Di ciò il suo anonimo interlocutore non si cura affatto, preferendo insistere su temi più astratti e di principio — forse anche più tradizionalmente liberali — che spingono a una lettura in chiave più marcatamente nazionale dei problemi della monarchia danubiana, di cui viene colta l'intima contraddittorietà e la pericolosa carica deflagrante per l'immediato futuro, anche in prospettiva internazionale.

Si tratta di due punti di vista non contrapposti, ma radicalmente diversi, in quanto situati non sullo stesso livello. E se, alla lunga, la previsione dell'Anonimo si realizzerà, nei tempi brevi fu il Riccabona ad avere ragione, anche con riferimento alla situazione interna di organizzazione dell'Impero austro-ungarico, per il quale il richiamo al centralismo non mirava soltanto ad espandere il « civilizzatore appetito teutonico », ma anche e sopra tutto si poneva come indilazionabile passo per realizzare (se mai ve ne fosse ancora tempo) quella *Staatswerdung* austriaca che, nonostante gli sforzi poderosi compiuti dalla dinastia durante tutto il Settecento e l'Ottocento, non aveva ancora trovato, nello scorcio di quest'ultimo secolo, pieno compimento.

Se già Metternich aveva a suo tempo osservato che l'Austria era sì « administriert, aber nicht regiert », vale però anche la pena di leggere quel che un osservatore interessato ma neutrale (in quanto operante a Vienna, ma da studioso dei problemi di governo e di amministrazione) quale poteva essere Lorenz Stein scrisse nella prefazione alla sua monumentale opera sulla *Verwaltungslehre*, indirizzandosi niente meno che a Rudolf Gneist, a proposito dell'Austria: « Es ist eine Welt für sich, ein eigentümlicher Organismus mit gar keinem anderen Europas, ja der Welt vergleichbar. Es ist eine wunderbare Einheit der verschiedenen Elemente; alles was Europa im Ganzen bietet, ist hier in grossen Theilen vertreten; oft feindlich, oft friedlich, oft in starrer Ruhe nebeneinander liegend, oft in gewaltiger Bewegung einander begegnend, immer aber mächtig auf einander wirkend, sich durchdringend, bestimmend, fördernd, bekämpfend; ein Reich, das man mit den gewöhnlichen Massen nun einmal nicht messen kann, und das immer

aufs neue missverstanden wird, weil man eben das gewöhnliche Mass an dasselbe anlegen will. Es ist ein Europa im Kleinen. Es enthält alle Völker, alle Kirchen, alle volkswirtschaftlichen Zustände, alle Rechtsbildungen des ganzen Welttheiles in wunderbarer Nähe und Mischung. In keinem Theile Europas ist so viel neues zu thun und so viel zu erbeiten als hier; aber in keinem Theile ist auch ein so reiches Feld. . . es ist ein grossartiges Werden, das uns hier entgegentritt, und für das die bekannten Formen und Formeln, die auf streng ausgeprägter nationaler Individualität ruhen, nicht ausreichen. . . » ⁴⁵⁾.

E' lo stesso Stein che, nella prefazione alla seconda edizione dell'opera, nel 1868, dichiarerà che è ormai alla fine il tempo in cui « chiunque sostenga la necessità di un governo vien considerato un assolutista » ⁴⁶⁾. E' quello Stein che Heffter definisce come « sostenitore di quella linea di liberalismo misurato che mirava a un incontro fra il pensiero liberale sulla costituzione, sullo Stato di diritto e sull'autonomia amministrativa e la tradizione del vecchio Stato autoritario monarchico-burocratico, ancora fortemente radicato in Mitteleuropa » ⁴⁷⁾, tanto che lo stesso Heffter sostiene che « in buona parte la sua teoria era l'espressione e il riflesso scientifico della legge comunale austriaca del 1862. La sua idea dello Stato riconosceva certamente la conduzione da parte della monarchia e della burocrazia. . . ma l'autorità statale non doveva in alcun modo schiacciare la libera vita della società » ⁴⁸⁾.

Ebbene, per quanto sia rischioso fare affermazioni del genere, io credo che, consapevolmente o meno, fosse a questo Stein, a questa concezione del centralismo, che si ispirava un uomo come il Riccabona, è la linea liberale trentina che in lui si riconosceva. Con la conseguenza però che, mentre di fronte alla complessità della situazione austriaca sopra tratteggiata con le parole stesse di Stein, un atteggiamento composto in parti uguali di attuazione dello Stato di diritto e di attenzione costante agli aspetti organizzativi poteva sperare di produrre un sistema costituzionale capace di combinare i diversi pezzi del mosaico in una configurazione nuova, adeguata sia dal punto di vista storico

⁴⁵⁾ L. VON STEIN, *Die Verwaltungslehre*, Teil I, Abteilung I, *Die vollziehende Gewalt*, Stuttgart, 1869, (Aalen, Scientia Verlag, 1975), pp. X-XI.

⁴⁶⁾ *Ibidem*, p. XIV.

⁴⁷⁾ H. HEFFTER, *Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert. Geschichte der Ideen und der Institutionen*, Stuttgart, 1969, Köhler Verlag, p. 450.

⁴⁸⁾ *Ibidem*, p. 451.

che da quello teorico, nell'infinitamente più ridotta e compatta situazione trentina la stessa miscela rischiava di condurre ad una difesa dello status-quo, dal punto di vista istituzionale, per ottenere la maggiore possibile concentrazione dell'attività politica nella direzione voluta dal gruppo dominante.

In ciò sta forse la ragione del fatto — opportunamente posto in risalto dalla Garbari, nel suo libro sul Riccabona — « che lo sviluppo della città ed il suo "decollo" economico provenivano da una classe sociale pronta a donare il meglio di sé, ma restia a condividere la gestione del potere » ⁴⁹⁾. Gli anni di Paolo Oss Mazzurana, di Giovanni Ciani, di Antonio Tambosi, di Carlo Dordi sono forse gli anni del « miracolo economico » trentino, ma sono anche gli anni in cui, secondo la stessa interprete, « gli uomini del liberalismo trentino si identificavano, nella quasi totalità, con la classe dirigente trentina, sia nel campo culturale, che in quello amministrativo, economico e politico » ⁵⁰⁾. Cosicché « la pressoché identica base sociale degli eletti rendeva gli stessi piuttosto restii ad ammettere il diritto di tutti alla gestione del potere amministrativo e politico » ⁵¹⁾, o per dirla con le parole stesse del Riccabona, forse più pungenti e più significative, « gli affari amministrativi stanno bene nelle mani dei veri interessati, di coloro che pagano le imposte, e che perciò hanno tutto l'interesse di sorvegliare da sé le proprie faccende; ed io nutro fiducia che in questo importante argomento ci troveremo perfino d'accordo coi conservatori tedeschi della dieta tirolese, dappoiché nessun partito al centro amerà di sacrificare un prezioso diritto politico, fondamento di libertà per tutti » ⁵²⁾. Parole che, se nella circostanza miravano alla difesa di un criterio politico « veramente commendevole: quello dell'amministrazione esercitata dagli organi di libera elezione », non erano certo espressione di grande apertura sociale e politica, come dimostrerà, verso la fine del secolo, l'accoglienza prestata al memoriale socialista del 1898, che in effetti ebbe lo straordinario potere di spezzare « un discorso comune, che si prolungava da anni e sul quale l'accordo era implicito » ⁵³⁾.

⁴⁹⁾ GARBARI, *Vittorio de Riccabona* cit., p. 139.

⁵⁰⁾ M. GARBARI, *Una bibliografia ragionata sul Trentino nel Risorgimento*, in « Studi trentini di scienze storiche », 1972, LI, p. 464.

⁵¹⁾ GARBARI, *Vittorio de Riccabona* cit., p. 155.

⁵²⁾ *La riforma comunale*, supplemento a « L'Alto Adige » n. 113 del 2.10. 1891, citato in GARBARI, *Vittorio de Riccabona* cit., pp. 164-165, nota 218.

⁵³⁾ *Ibidem*, p. 170.

Situazione perfettamente spiegabile, se si pone mente allo stato generale dell'economia trentina in quel torno di tempo, schiacciata come era, più che mai, tra la definitiva chiusura del suo grande mercato lombardo-veneto e la mancata assimilazione del mercato austriaco, con la conseguente irrisolta contraddizione fra la necessità, da una parte, di riconvertire le basi della coltura agricola della regione (per rispondere ad esempio al fabbisogno cerealicolo) e dall'altra di disporre di grossi capitali e di adeguate tecnologie per inserirsi nel processo industriale che a nord come a sud si andava sviluppando. Con in più la complicazione di pesanti trasformazioni anche nel terziario, « quando la linea ferroviaria ci gettava del tutto impreparati sul mercato europeo divenuto poco dopo mondiale, e ci privava del vantaggioso e secolare commercio di transito »⁵⁴). La ricostruzione compiuta da Leonardi delle condizioni economiche del periodo testimonia apertamente della loro arretratezza, nonostante gli sforzi e gli indubbi risultati ottenuti in settori particolari. Così l'espansione della viticoltura e della frutticoltura, fra il 1875 e il 1885, non bastava a rendere meno precaria la situazione agricola, particolarmente appesantita dall'eccessivo spezzettamento della proprietà. Ma le cose non erano migliori nell'industria dove, al crollo dell'industria serica, non faceva riscontro un andamento confortante negli altri settori tradizionali di produzione⁵⁵). Il quadro negativo che ne risultava trovava riflesso speculare nell'andamento dell'emigrazione trentina, che non solo, secondo fonti ufficiali austriache, nel solo 1875 aveva contato tante unità quante in tutti i 25 anni precedenti⁵⁶), ma andava anche mutando qualità, trasformandosi in emigrazione permanente, sopra tutto verso l'America Latina. Un altro indicatore interessante si può d'altra parte ricavare dalla deludente ricezione che ebbe in Trentino lo sforzo massiccio di intervento pubblico nell'industrializzazione dell'Impero, per quanto concerne in particolare l'ordinamento industriale. Dopo essere stata approvata nel 1858, la *Gewerbeordnung* trovò reale attuazione solo a partire dagli anni '80: la creazione dei consorzi industriali e degli ispettori indu-

⁵⁴) G. B. TRENER, *Industrie vecchie e nuove nel Trentino*, in « Annuario degli studenti trentini » 1898-99, V, p. 155. Sull'intero problema delle condizioni economiche del Trentino nel periodo qui considerato, non si può non rimandare alla ricostruzione complessiva compiuta da A. LEONARDI, *Depressione e « risorgimento economico » del Trentino 1866-1914*, Trento, Società di studi trentini di scienze storiche, 1976.

⁵⁵) Cfr. le tabelle riportate *Ibidem*, pp. 52-61.

⁵⁶) *Ibidem*, p. 65.

striali (1883), l'introduzione dell'assicurazione obbligatoria (1887), l'istituzione dei tribunali industriali (1898) sono altrettante spie non solo dell'ampiezza con cui le autorità imperiali intendevano rispondere alla *sociale Frage*, ma anche dell'intensità con cui esse cercavano di sostenere e razionalizzare, dal punto di vista organizzativo e giurisdizionale, il settore industriale. Nel Trentino tutto ciò rimase praticamente lettera morta, come in tutte le regioni dell'Impero prive di solide strutture industriali. E se da una parte proprio gli industriali trentini della seta, nel 1893, pensavano di superare le loro difficoltà non applicando la legislazione sociale in quanto « il lavoro non torna soverchiamente pesante alle operaie impiegatevi, né dannoso alla loro salute »⁵⁷⁾, dall'altra, negli ultimi decenni del secolo, sono numerose le lettere del Comune di Trento alla luogotenenza di Innsbruck per giustificare la mancata attuazione dei consorzi: « Qui le industrie d'un medesimo genere o affini sono di sì poca importanza ed in sì piccolo numero che un Consorzio d'industrie uguali od affini non potrebbe aver vita » (18-XII-1884); « Resta ancora da procedere alla fondazione dei consorzi industriali » (21-XI-1898).

Eppure, in tanta palude, qualcosa si muoveva: esattamente ad opera di quella classe dirigente di stampo rigorosamente liberale di cui abbiamo appena parlato. Le iniziative all'avanguardia nel settore idroelettrico, l'espansione notevole dell'attività edilizia, il fervore di iniziative della Camera di Commercio per « patrocinare gli interessi e migliorare le condizioni di tutti i professionisti e dei piccoli industriali », lo sviluppo dell'« industria dei forestieri » sono tutti elementi positivi del quadro da tracciare. Lo strumento politico su cui i protagonisti del risveglio economico puntarono tutto, delineando una concezione originale dei principi autonomistici, fu l'autonomia comunale: « Non chiediamo nulla a nessuno, chiediamo solo che ci restituiscano la libertà di aiutarci coi nostri mezzi e le nostre imposte »⁵⁸⁾. Non c'era altra strada aperta, sopra tutto di fronte al crescente predominio dell'organizzazione politica cattolica che accompagnava alla collaborazione di vertice con Innsbruck una ben più preoccupante presa sulla popolazione trentina in termini organizzativi, e proprio nel campo economico che costituiva in quell'epoca la cartina di tornasole della lotta politica trentina. Non è un caso che la disciplina dei consorzi, fallita come s'è visto sul piano industriale, diventasse invece la base dell'eccezionale

⁵⁷⁾ *Ibidem*, p. 50.

⁵⁸⁾ « L'Alto Adige », 13.10.1893, n. 121, in *Ibidem*, p. 129.

sviluppo della cooperazione che significò un vero e proprio ribaltamento delle strutture commerciali tradizionali (in concomitanza con la radicale trasformazione che andava subendo la base di transito del commercio trentino), ma che nello spirito dei cattolici, che ne furono i massimi protagonisti, assunse un profondo significato politico, secondo quanto opportunamente affermato dal Corsini, e cioè che « la tesi cara ai circoli cattolici trentini era che l'italianità della gente e della terra si difendeva e si conservava molto più sul piano economico che su quello dell'idealismo nazionale » ⁵⁹).

Tuttavia si trattava di una strada angusta per più di una ragione. Sul piano economico, essa non era sufficiente a saldare la soluzione dei problemi trentini in un contesto sufficientemente ampio da garantire il superamento dell'arretratezza strutturale dell'economia trentina, nel campo agricolo come in quello industriale e in quello commerciale. Alla fine del secolo XIX, un programma economico fondato sul principio di fondo dell'autogestione fiscale non poteva che accentuare il divario fra le economie in espansione ed una economia di mera sussistenza qual era quella trentina. Era così inevitabile che il clou del dibattito e dell'impegno politico in campo economico si riducesse all'acre ma alla fine sterile polemica sulla « chiave » contributiva all'interno del Land Tirol, fra parte italiana e parte tedesca. Polemica stroncata nel dicembre 1891 dalla relazione della Giunta provinciale tirolese dal titolo « Partecipazione della parte tedesca ed italiana alle entrate e spese della provincia del Tirolo nel decennio 1882-1891 incluso » ⁶⁰). Sul piano sociale, nonché non trovare soluzione i problemi di fondo dell'emigrazione o del rapporto città-valli, la precisa e rivendicata egemonia del gruppo dirigente liberale non poteva che acuire i conflitti fra i diversi strati della popolazione che, sia pure in mancanza di quelle basi industriali che sole potevano dar luogo a un vero proletariato, nondimeno si andavano sempre più diversificando e contrapponendo, anche in ragione dell'allargamento del suffragio da una parte (legge elettorale Badeni del 1896) e dell'espansione della *soziale Frage* nel suo complesso. L'accoglienza portata al memoriale dei lavoratori del 1898 è la spia del fallimento del gruppo dirigente nella funzione di sintesi e di guida che sola lo poteva legittimare. Sul piano politico, infine, la strada scelta fu quella che consentì il raggruppamento organizzato di

⁵⁹) CORSINI, *Le minoranze italiane nell'Impero Austro-Ungarico*, in *Da Caporetto a Vittorio Veneto*, a cura di U. Corsini e E. Morelli, Trento, Saturnia, 1970, p. 178.

⁶⁰) LEONARDI, *Depressione* cit., p. 156.

quelle forze già emergenti negli ultimi tempi del principato, impegnate per la prima volta in modo diretto nel breve periodo del Dipartimento napoleonico, entusiasticamente nazional-europee a metà secolo, a Francoforte e Vienna, e finalmente riunite, anche in contrapposizione al grande blocco cattolico-clericale e all'incipiente movimento socialista, nella difesa e nello sfruttamento a fondo delle potenzialità della vita comunale. Qui il « ceto mercantile » che avevamo visto comparire non tanto timidamente, ma accolto dai sarcasmi patrizi, alla fine del '700, nel giro di un secolo riuscì a consolidarsi, a esprimersi politicamente, a dare la direzione e la spinta alla ripresa, civile ed economica, di Trento e del suo territorio. Un gruppo « mercantile », dunque, come andrebbe più a fondo dimostrato, ma come mi sembra fin d'ora sostenibile, sulla base delle condizioni economiche che non consentivano altra qualificazione economica, più precisa e pungente. Ma anche, credo, un gruppo dotato ancora in modo prevalente dei caratteri del « ceto » e portato, di conseguenza, a scelte politiche, a comportamenti amministrativi, ad atteggiamenti pratici più attenti e riguardosi dell'identità interna del gruppo, della sua puntuale definizione rispetto agli altri spazi sociali e politici organizzati, della rilevazione e della difesa degli interessi più immediatamente propri, che non della necessità di un'analisi comprensiva della situazione globale, della consapevolezza del ruolo traente che nell'epoca iniziante della società di massa un gruppo veramente dominante doveva svolgere, della possibilità concreta di trovare soluzioni più empiriche che ideali al conflitto sociale, in linea con quella che era la tendenza dei tempi.

Il giudizio riassuntivo da dare sul piano costituzionale a questa fase della lunga vicenda dell'autonomia trentina appare, alla luce delle considerazioni appena fatte, abbastanza semplice. Nell'impatto, che mi sembra sia stato meno traumatico di quanto la vecchia storiografia lasciasse credere — e di ciò va dato esplicitamente atto agli storici, trentini e non, delle ultime generazioni e in particolare alla dovizia di ricerche facenti capo alla Società di Studi Trentini di Scienze Storiche — con una forma di Stato come quella imperial-regia, il regionalismo trentino ha cambiato completamente i suoi connotati. Da elemento di resistenza irrealistica e pretestuosa a un processo di assimilazione nell'assetto austriaco che non solo era in atto, ma si era di fatto già realizzato nell'ultimo quarto del Settecento, in nome della difesa più immobile e chiusa dell'asse orizzontale di dominanza sociale e politica che aveva il suo centro nel patriziato, esso si era trasformato, in quel gran bagno di consapevolezza nazionale ma anche di accortezza

organizzativa-statale che fu anche per il Trentino l'Ottocento, in elemento di interazione, dinamico e attivo, col quadro costituzionale complessivo, di cui veniva riconosciuta non solo la necessità ma, per molti versi, anche la pratica funzionalità. Se il quadro era quello austriaco, nondimeno anche in esso il principio dell'autonomia poteva giocare e svolgere il suo ruolo, anche in difesa dei valori nazionali che più che mai costituivano la premessa, non solo ideologica, della vita trentina. E fu solo per l'abissale equivoco insito nella contrapposizione fra federalismo e centralismo — a livello imperiale voglio dire e non solo trentino — che l'interazione non si trasformò in integrazione, cioè in pacifico e soddisfacente accomodamento delle diverse spinte in corsa. Ma l'obbligata scelta comunale che, fra un federalismo e un centralismo male intesi e ancor peggio praticati, i liberali trentini adottarono si rivelò alla fine incapace di far compiere quel salto di qualità che il XX secolo ormai richiedeva, sul piano economico e sociale come su quello politico. Cosicché, nell'autonomia liberale fra i due secoli, riemersero inevitabilmente i caratteri « regionalistici », di chiusura e di resistenza di un ceto che aveva sì trovato moderna compattezza d'azione politica e piena coscienza del proprio ruolo egemone ma che non seppe coniugare l'egemonia a cui aspirava e che in gran parte deteneva, nel senso — intrapreso invece vittoriosamente dalle borghesie più evolute — di una mediazione complessiva dei contrapposti interessi sociali e di una gestione del proprio potere all'altezza dei tempi.

Certo, per dire parole più precise su questo fenomeno, occorrerebbe approfondire la ricerca in direzioni finora soltanto sfiorate. Quel che mi interessava mettere in luce era la necessità di una lettura della bisecolare esperienza trentina di autonomia in termini costituzionali: capaci cioè, fin dove è possibile, di congiungere l'analisi storico-politica con quella storico-sociale: perché solo in questo modo si possono seriamente affrontare anche i temi più contemporanei che una scelta autenticamente autonomistica impone, temi che riguardano la terza fase dell'autonomia di cui avrei voluto parlare: quella di oggi, che ci vede presenti non più in veste di storici, ma di attori. Il caso trentino dimostra, mi pare, nella sua storia, che solo una valorizzazione in chiave di composizione sociale delle forze necessariamente eterogenee e talora divergenti o anche conflittuali operanti sul territorio può impedire che le sacrosante aspirazioni di identità, di specificità, di differenziazione che tuttora ispirano la politica locale, si trasformino in un infruttuoso localismo, esaltando invece i valori più profondi e duraturi dell'autonomia.

LA RICHIESTA DEL TRENTINO DI UN'AUTONOMIA SEPARATA DAL TIROLO TEDESCO DAL 1848 AL 1914

di **Sergio Benvenuti**

La questione dell'autonomia nasceva agli inizi del 1800, all'indomani dell'unione del Trentino al Tirolo tedesco che poneva i deputati trentini in forte minoranza al « Grande Congresso » di Innsbruck. All'inizio il problema dibattuto fu principalmente quello della sproporzione fra il numero dei rappresentanti della parte italiana e quello della parte tedesca della provincia, con particolare riferimento alle questioni amministrative ed economiche che venivano discusse al Congresso.

La questione nazionale non si era ancora fatta problema politico: essa rimaneva circoscritta nella breve cerchia dei letterati e dei cultori di storia patria. Anche il problema della diversità della lingua sul piano parlamentare, veniva avvertito più che dal punto di vista nazionale, da quello pratico della difficoltà di trovare deputati trentini che conoscessero il tedesco, e delle negative conseguenze che l'insufficiente conoscenza di quella lingua arrecava al Trentino nei dibattiti congressuali.

L'esigenza della separazione amministrativa delle due parti della provincia tirolese in ordine alla loro diversa nazionalità, sarà avvertita con chiarezza solo più tardi, nel 1848, l'anno delle grandi speranze di libertà costituzionali e degli entusiasmi nazionali. La questione nazionale s'innesterà allora su quella autonomistica, e su di essa si svilupperà acquistando sempre maggiore intensità e ampiezza di adesioni.

Il 1848 per il Trentino è, si può dire, l'anno della saldatura fra autonomia storica e autonomia nazionale: saldatura, non l'annullarsi della prima nella seconda, chè l'autonomia storica sopravviverà a quella nazionale, riproponendosi anche dopo le due guerre mondiali.

La richiesta di autonomia che prima del 1848 sarebbe stato possibile circoscrivere e soddisfare sul piano amministrativo ed economico, e attraverso una diversa ripartizione del numero dei deputati delle due parti, con l'acquistare carattere nazionale si pone in forma ben più ampia, esigendo la garanzia del territorio. Essa suscita ora nei Tirolesi tedeschi vive preoccupazioni per l'unità della provincia che vedono minacciata di scissione; nel governo genera il timore che il soddisfacimento di tale domanda autonomistica possa suscitare movimenti

separatistici ed alimentare anche in altre nazionalità dell'Impero analoghe richieste.

In una lettera del 28 marzo 1845, indirizzata al Magistrato di Trento conte Benedetto Giovanelli, Giuseppe Ippoliti lodava l'opera da questi intrapresa « onde — scriveva — venisse posto un più giusto contrappeso fra i voti del Tirolo settentrionale e quelli del Meridionale [*al Grande Congresso di Innsbruk*] per togliere l'enorme squilibrio che presentemente esiste » ¹⁾. Secondo l'Ippoliti però, per raggiungere lo scopo, sarebbe stata necessaria una riforma del Regolamento costituzionale della principesca Contea del Tirolo che, con patente imperiale del 24 marzo 1816, era stato esteso anche al Trentino. Per questo egli aveva pensato d'inviare al Magistrato, allegato alla lettera, l'abbozzo di un ricorso presentato all'Imperatore dai deputati trentini ancora nel 1803, dopoché, il 4 febbraio di quell'anno, Francesco II aveva dichiarato il Trentino annesso all'Austria e unito alla provincia del Tirolo. In tale ricorso si chiedeva che al Tirolo italiano fosse assegnato un numero di deputati al Congresso provinciale proporzionato alla sua popolazione (174.123 abitanti, rispetto ai 602.934 dell'intero Tirolo), e che venisse in esso costituito un proprio centro amministrativo. In conclusione, poi, si affermava che la separazione del Tirolo Settentrionale dal Meridionale, « in quanto alle cose Provinciali, secondo ogni rapporto politico, commerciale e militare, sembrerebbe veramente necessaria e vantaggiosa ».

La richiesta di autonomia dal Tirolo tedesco veniva dunque posta fin dall'inizio all'interno di una provincia dell'Impero che godeva da secoli di organi propri di autogoverno, sul piano giuridico e amministrativo — quale era la Contea del Tirolo —, e che tale autonomia aveva sempre gelosamente difesa nei confronti dello stesso Stato asburgico. La preoccupazione di salvaguardare l'unità della provincia, rese subito i Tirolesi tedeschi contrari ad ogni forma di concessione di autonomia alla parte italiana.

Dal 1816 al 1848 i deputati trentini non si astennero comunque dal frequentare il Congresso provinciale, benché la sproporzione numerica rispetto ai deputati tedeschi, che li metteva in forte minoranza, e i

¹⁾ Lett. di Giuseppe Ippoliti al Magistrato conte Benedetto Giovanelli, Borgo, 28 marzo 1845. - Archivio del Comune di Trento, Atti Presidiali - 1845, n. 33. Allegato alla lettera l'abbozzo del ricorso all'imperatore Francesco II del 1803 (10 pp. manosc.).

contrastanti interessi, rendessero spesso inefficiente, al momento delle deliberazioni, la loro opera a favore della parte italiana della provincia. Quando però, nel 1848, essi vennero invitati a partecipare alla stesura di un nuovo statuto provinciale, declinarono l'invito. Una apposita commissione approntò allora una petizione rivolta alla Dieta di Innsbruck, che venne sottoscritta da 5.000 dei « maggiori censiti » (« le principali nobiltà del possesso, del commercio e dell'industria ») oltre che da Capi-Comune, sacerdoti ed altri cittadini²). In essa si protestava contro la costituzione della Dieta per *Stati* (*Stato* del « Grande possesso nobile fondiario », « prelatizio », « cittadinoesco » e « contadinesco ») — « rimansuglio — si diceva — di antichi privilegi feudali », e contro il rapporto di 20 a 52 dei rappresentanti delle due parti della provincia. Inoltre si lamentava il fatto che gli affari amministrativi venissero trattati dall'assemblea dietale in una lingua per il Trentino straniera, e, soprattutto, in aperta violazione dei « diritti della nazionalità ».

La petizione concludeva con la dichiarazione: « ... la triste esperienza di 34 anni ci insegna troppo chiaramente, in quale maniera venne trattato il Tirolo italiano.

Noi dunque riteniamo che la Dieta d'Innsbruck sarebbe dannosa alla popolazione italiana del Tirolo, e soprattutto in piena contraddizione coi diritti della nazionalità e della lingua, che ci vennero dalla costituzione garantiti.

Per tutto ciò noi protestiamo contro la medesima in modo decisivo ed assoluto, e protestiamo pure contro qualsiasi deliberazione che da quel congresso venisse presa a nostro riguardo, e per effetto di questa protesta ci asteniamo dall'inviarvi deputati ».

Quando, dunque, il 10 giugno 1848, venne aperta ad Innsbruck la Dieta costituente del Tirolo, i deputati trentini non vi intervennero, ad eccezione del vescovo Giovanni Nepomuceno de Tschiderer, e inascoltato rimase pure il pressante appello rivolto loro dal conte Leopold Philipp von Künigl a nome della Dieta riunita.

Un memoriale con 3439 firme che richiedeva una Dieta separata per il Trentino, fu presentato a Trento il 25 settembre di quell'anno al Commissario ministeriale Luigi Fischer, il quale era stato espressa-

²) La petizione è pubblicata, sotto il titolo « Protesta », in: SERGIO BENVENUTI, *L'autonomia trentina al Landtag di Innsbruck e al Reichsrat di Vienna - Proposte e progetti 1848-1914*, Società di Studi Trentini di Scienze Storiche edit., Trento, 1978, pp. 2-7.

mente inviato nel Trentino per « indagare l'opinione vera del paese e i suoi veri bisogni »³⁾).

Il Fischer riconobbe la giustezza delle richieste autonomistiche che gli erano state presentate, e, al termine della sua missione, stese una relazione sulla situazione che aveva trovata nel Tirolo e Vorarlberg, nella quale scriveva: « . . . io credo che la domanda dei Tirolesi italiani, che ha il suo fondamento nella logica, nella giustizia e nella saggezza, per una separazione completa dal Tirolo tedesco, quindi anche politicamente, sia da accordarsi senza esitazione ». D'altro canto, notava ancora il Commissario, si avrebbe dovuto provvedere con forti guarnigioni tedesche nei Circoli italiani del Tirolo e con l'occupazione dei passi montani e di altri punti strategici importanti, in modo che ogni tentativo di un completo distacco potesse venire stroncato sul nascere.

Se i Trentini si erano rifiutati di partecipare alla Dieta di Innsbruck, mandarono invece loro rappresentanti all'Assemblea costituente germanica di Francoforte, che venne aperta alla fine di maggio del 1848. Là infatti i deputati trentini speravano di poter trovare un favorevole accoglimento delle loro richieste autonomistiche; inoltre essi sentivano l'impegno morale di dover dare il loro contributo al dibattito sui grandi temi costituzionali e sociali, che si svolgeva in una visione sopranazionale, con apertura veramente europea.

Il 3 giugno 1848 la delegazione trentina, capeggiata dall'abate Giovanni a Prato, richiese all'Assemblea costituente il distacco dei Circoli di Trento e di Rovereto dalla Confederazione germanica, fatta salva la loro unione all'Impero d'Austria. Il 25 dello stesso mese, in una nuova petizione, chiese pure l'autonomia del Trentino dal Tirolo tedesco.

Alla prima richiesta si oppose con forza, accampando ragioni strategiche di sicurezza dei confini, il deputato di Berlino generale Joseph Maria von Radowidz. Questi, nella seduta del 1° luglio, dopo aver detto di vedere con dolore come la guerra combattuta dall'esercito austriaco in Italia da molti di loro fosse riguardata alla stregua di una guerra straniera e antinazionale, dichiarò, a proposito della questione trentina, che separare il Tirolo italiano dalla Confederazione germanica sarebbe

³⁾ Il *Memoriale* venne pubblicato dalla Tip. G. B. Monauni di Trento nel 1848. Copia di questo *Memoriale* si trova presso l'Archivio del Comune di Trento (VII-4026 - 1848).

equivalso a « consegnare ad altri le porte di case » (« ... *als wenn man von jemanden verlangte, er solle die Thüre seines Hauses abtreten* »)⁴⁾.

Anche il deputato Friedrich von Raumer, relatore della Commissione per gli affari internazionali che s'interessava allora della questione trentina, si oppose con analoghi argomenti alla richiesta autonomistica.

Nella storica seduta del 12 agosto il Comitato internazionale presentava all'assemblea costituente il suo rapporto sulle richieste autonomistiche trentine. In esso, dopo aver fatto presente che molti deputati del Tirolo tedesco, di Salisburgo e della Stiria avevano inviato richieste perché si respingesse la proposta di separazione del Trentino dalla Confederazione germanica, si dichiarava che, all'unanimità, il Comitato era giunto alla conclusione che non si poteva accogliere la domanda dei deputati trentini.

« Benché ai nostri giorni — era scritto nel rapporto del Comitato — si dia la massima importanza a stabilire i limiti politici dietro la nazionalità e la lingua, pure non possono i Tedeschi con intempestiva generosità lasciar restringere i propri confini in ogni parte, mentre nessun altro popolo si adatta a simili concessioni di territorio. L'Alsazia, la Lorena, la Curlandia, la Livonia, rimangono, dietro i trattati, in potere straniero, e la Svizzera e l'Olanda, che sono pure i principali baluardi della Germania, non fecero conoscere fino ad ora di volere spontaneamente unirsi alla grande confederazione alemanna. Esistono poi ancora sacri doveri di conservare se stessi, e sarebbe onta e follia se un popolo volesse rinunziarvi »⁵⁾.

Alcuni deputati tedeschi⁶⁾ fecero allora anche osservare che a richiedere l'autonomia del Trentino per motivi nazionali era soltanto un piccolo gruppo di nobili e di signori, mentre il resto della popolazione sarebbe stata contenta di rimanere nell'attuale stato. Solo due deputati della sinistra, Karl Vogt (di Giessen) e Karl Nauwerck (di

⁴⁾ *Stenographischer Bericht über die Verhandlungen der deutschen constituirenden Nationalversammlung zu Frankfurt am Main*, herausgegeben von F. Wigard, Frankfurt am Main, 1848 (B. 1-7), II Band, « XXIX Sitzung in der Paulskirche - 1. Juli 1848 », S. 666.

⁵⁾ *Estratto dagli Atti della Sessione LX dell'Assemblea Nazionale Costituente Alemanna ai 12 d'agosto 1848 riguardanti gli interessi del Tirolo italiano*, Stamperia di C. Horstmann, Francoforte a. M., s.d., pp. [1]-2.

⁶⁾ I deputati: Alois Flir (Landeck), Johann Schuler (Innsbruck) e Johann Kerer (Innsbruck).

Berlino) si mostrarono comprensivi verso le aspirazioni nazionali dei Trentini. Il secondo, in particolare, criticò duramente quello che definì « il vecchio egoismo nazionale » (« *der alte Völker - Egoismus* ») della maggioranza tedesca, « egoismo che un vero patriota deve, dal profondo del suo animo, odiare e combattere » (« *. . das ist die alte Selbstsucht, die ein wahrer Patriot aus dem Grunde seiner Seele hassen und verfolgen muß* » ⁷⁾).

Il deputato a Prato, in un lungo, appassionato discorso, difese allora le richieste trentine in nome dei diritti storici e nazionali della sua terra ⁸⁾.

Riguardo ai diritti storici, egli si rifece a quando il Circolo di Trento era appartenuto al Principato vescovile indipendente e Rovereto alla nobile famiglia italiana dei Castelbarco, e poi, fino al 1509 a Venezia. Pur considerando che il Principato di Trento e la città di Rovereto avevano formato parte del sacro Impero romano-germanico, questo — sostenne l'a Prato —, non sarebbe stato ancora un motivo per incorporare quei territori nella Confederazione germanica, a meno che non fosse valido il principio che tutto quello che aveva fatto parte dell'Impero germanico dovesse appartenere alla Confederazione germanica. Ma allora anche quasi tutta la Francia e parte dell'Italia, oltre altri territori tedeschi che attualmente erano sotto il dominio di altre nazioni, avrebbero dovuto appartenervi: territori che nessuno si sarebbe sognato di rivendicare!

I trattati di Vienna del 1815 poi — secondo il deputato trentino —, avevano avuto fino allora un ben singolare destino. Quando si trattava di estendere i confini tedeschi, allora si sosteneva il principio della nazionalità, e si rivendicava alla Germania lo Schleswig e una parte del granducato di Posnania, quantunque in forza di quei trattati essi non appartenessero alla Germania. Quando invece si trattava di rinunciare a qualche territorio in esecuzione allo stesso principio, allora si affermava che si dovevano rispettare i trattati di Vienna.

Per quanto riguardava il principio della nazionalità, l'a Prato sostenne che i due Circoli di Trento e di Rovereto erano « in tutto e per tutto italiani ». « Quale è la regola — egli disse — secondo la quale

⁷⁾ *Stenographischer Bericht* . . . , op. cit., II Band, « LX Sitzung in der Paulskirche - 12. August 1848 », S. 1550.

⁸⁾ *Ibidem*, S. 1552-1554. I brani tradotti in lingua italiana si trovano in *Estratto dagli Atti della Sessione LX dell'Assemblea Nazionale Costituente Alemana* . . . , op. cit., pp. 17-18.

è da giudicarsi a quale nazionalità debba un popolo appartenere? Io credo che un giudizio in proposito non può basarsi che sulla sua lingua, sui costumi, sulla cultura e storia letteraria; e che se poi la posizione geografica delle sue sedi è in qualche relazione col paese di quella nazione, alla quale appartiene dietro i suddetti criteri, allora è tolto ogni dubbio.

Osservate, o signori, i due distretti di Trento e Rovereto; guardate i prodotti del nostro suolo — olio, vino e seta; i costumi, il linguaggio — italiani; la cultura, la storia letteraria — italiana. Sfido chiunque dell'Assemblea a nominarmi un solo letterato tedesco, che sia di Trento o di Rovereto, ma tutta l'Europa conosce come letterati italiani il medico Borsieri, l'anatomico Fontana, il vivente filosofo Rosmini: il primo di Trento, gli altri due di Rovereto ».

Rispondendo infine alle osservazioni del deputato Alois Flir di Landek, che nel Tirolo italiano sarebbero esistite consistenti oasi tedesche, l'a Prato negò la cosa affermando che si trattava di esigue popolazioni di qualche piccolo paese in Val di Fiemme, sui confini della Val di Sole e nella zona di Folgaria, il cui « obsoleto linguaggio alemanno » più che una lingua era da considerarsi « una antiquaria curiosità ».

Se dunque — concludeva l'a Prato — la Germania voleva ricostituirsi secondo il principio della nazionalità, il Trentino non poteva appartenerele.

Seguirono altri interventi di deputati tedeschi. Il più violento oppositore dell'a Prato fu allora, oltre al canonico Beda Weber, il deputato bavarese Kohlpärzer che, riguardo alla questione del distacco del Tirolo italiano dalla Confederazione germanica, minacciò duramente: « . . . voi sapete ciò che avvenne ai Czechi quando si vollero staccare dalla Germania: vennero rimessi al diritto dei cannoni (« *das kanonische Recht* »), e vennero fulminati a Praga dalla mitraglia ». E aggiunse ancora: « Io dico soltanto: beati possidentes! Noi possediamo il Tirolo Meridionale, e perciò ce lo teniamo. Questo è il mio diritto delle genti ("das ist mein Völkerrecht") »⁹⁾.

L'Assemblea di Francoforte respinse la prima richiesta dei deputati trentini del distacco del Trentino dalla Confederazione germanica; riguardo alla seconda, della separazione dal Tirolo tedesco — che l'a Prato, sfidando chiunque a contraddirlo, aveva affermato essere condivisa da tutta la popolazione trentina — s'invitarono i deputati trentini a far valere le loro ragioni presso il Consiglio dell'Impero a Vienna.

⁹⁾ *Ibidem*, S. 1555.

Nel settembre 1848 fu rivolta all'Assemblea costituente dell'Impero una petizione con 46.000 firme. In essa si chiedeva la separazione amministrativa del Trentino dal Tirolo tedesco. Un numero così rilevante di firme stava a dimostrare chiaramente come la questione dell'autonomia incontrasse largamente il favore popolare. La tesi dello storico austriaco Karl Bier che le petizioni dei Trentini fossero avanzate soltanto dal ceto della borghesia, sembra confutata proprio dal numero dei sottoscrittori ¹⁰).

La grande petizione, che era stata in un primo tempo accolta nel progetto di costituzione, venne respinta dall'Assemblea con dodici voti contro undici.

Il progetto di divisione provinciale dello Stato, posto all'ordine del giorno dall'Assemblea del 15 marzo 1849, non poté essere discusso, perché il 4 precedente il Parlamento venne sciolto con patente imperiale.

Il decennio successivo al 1849 è caratterizzato da un clima decisamente avverso alle istanze autonomistiche dei Trentini. Non vi si tennero più elezioni alla Dieta. Anche il Parlamento di Vienna rimase inattivo, e dal 1851 al 1861 fu sostituito dal *Reichsrat*, un organo consultivo di nomina sovrana.

La Dieta del Tirolo fu nuovamente convocata nel luglio 1859: vi andò di Trentini solamente il decano di Arco mons. Pietro Dall'Armi. Questi portò alla Dieta il voto dei Trentini di essere separati dal Tirolo e aggregati al Veneto.

Il nuovo Regolamento provinciale della Contea del Tirolo del 26 febbraio 1861 fissò a 68 il numero dei deputati per la Dieta di Innsbruck: al Trentino ne vennero assegnati 21. Le elezioni vennero indette per il 22 e 23 marzo.

La campagna per l'astensione dalla partecipazione dei deputati trentini alla Dieta (campagna per l'« astensionismo »), e per l'autonomia, trovò allora larghi consensi fra gli elettori. C'era infatti un vivo malcontento sulla ripartizione dei seggi alla Dieta, ed anche perché

¹⁰) Scriveva Karl Bier: « Der politische Kampf um dieses Ziel [*um die Teilung Tirols*] ist durch all die Jahrzehnte hindurch nicht der legale Ausdruck einer italienischen Volksbewegung gewesen, deren illegale Ausprägung in der Regel der Irredentismus war, sondern eine Angelegenheit der schmalen bürgerlichen Intelligenzschicht und zuletzt zum Teil auch des sozialistischen Proletariats ». (*Der Autonomiekampf der Welschtiroler und die Stellung der deutschen Parteien und Regierungen*, in *Veröffentlichungen des Museum Ferdinandeum*, Heft 16, Jahrgang 1936, Verlag-Anstalt J. Winkler & C., Innsbruck, 1938, S. 419).

era già stata concessa l'autonomia amministrativa al Vorarlberg, a Gorizia, al Distretto di Trieste e al Circolo dell'Istria, mentre veniva negata al Trentino.

Riuscirono eletti quindici deputati trentini. Nove di questi, il 2 aprile, dichiararono di astenersi dall'intervenire alla Dieta.

Alla nuova Dieta, aperta il 6 aprile 1861, si presentarono solo 4 deputati trentini (2 rappresentanti del clero e due della nobiltà). Questi, nella seduta del 12 aprile, proposero concordemente che venisse concessa al Trentino una propria autonomia amministrativa, pur conservando il nesso provinciale con la parte tedesca.

Questa proposta portava avanti alle altre la firma del principe vescovo di Trento Benedetto Riccabona de Reichenfels. In essa si domandava esplicitamente che la Dieta riconoscesse, non solo il bisogno, ma « *l'equità, la giustizia e la necessità* » che al Tirolo italiano venisse accordato un proprio statuto provinciale e una Dieta separata a Trento. In realtà — era scritto nella relazione annessa alla proposta — non solamente la nazionalità e la lingua esigevano uno statuto proprio per il Tirolo italiano, ma anche molti altri motivi, specialmente la posizione geografica, i prodotti del suolo, quelli delle sue industrie, i suoi rapporti commerciali, i costumi, le tradizioni e il carattere della popolazione ¹¹⁾.

Il vescovo di Trento intervenne più volte nella discussione sulla proposta autonomistica, e per rendere più efficace il suo dire, usò una metafora. Egli osservò che le due nazionalità unite assieme in una Dieta non avrebbero potuto cooperare efficientemente al benessere comune, « nello stesso modo come due rosignuoli chiusi nella stessa gabbia non cantano, mentre invece, messi in due gabbie separate, fanno a gara ».

Una parte dei « conservativi » tedeschi (così erano chiamati quelli che oggi definiremo « conservatori ») si mostrò allora ben disposta verso l'istanza autonomistica dei Trentini, anche se, di fatto, il suo accoglimento venne poi demandato a tempi futuri. (Questa tattica temporeg-

¹¹⁾ *Stenographische Berichte des Landtages*, I Periode, I Session, IV Sitzung - 12. April 1861, S. 52, Beilage. (« In der That, nicht nur die Nationalität und Sprache, welchen die Grundsätze des kaiserlichen Diploms vom 20. Oktober 1860, die durch das Programm Sr. Excellenz des Herrn Staatsministers Ritter v. Schmerling ihre nähere Ausführung erhielten, die ausgedehnteste Entwicklung verbürgen, sondern auch viele andere Gründe sprachen für ein eigenes Statut zu Gunsten des italienischen Tirols, insbesondere seine geographische Lage, die Produkte seines Bodens und seiner Industrie, seine kommerziellen Beziehungen, die Sitten, die Gewohnheiten und der Charakter der Bevölkerung »).

giatrice e dilatoria sarà in seguito adottata anche da parte governativa per tutto il periodo delle lotte per l'autonomia). Così uno dei maggiori rappresentanti del partito « conservativo », il Consigliere aulico Hasslwanger, che era un « uomo di fiducia » del governo e diverrà in seguito Capitano Provinciale (dal 1867 al 1869), allorché il Comitato che aveva esaminato l'istanza di autonomia propose di passare all'ordine del giorno, il che significava la ripulsa della richiesta, protestò fermamente e dichiarò che « sarebbe stato molto meglio lasciare ai deputati trentini la speranza di ottenere una Dieta circolare, quando fosse stato discusso il nuovo regolamento comunale ». Anche il vescovo di Bressanone Vinzenz Gasser fu dello stesso parere, e così il Consigliere aulico Johann Kiechl, rappresentante la città di Bolzano (anche lui futuro Capitano Provinciale dal 1862 al 1866). Quest'ultimo dichiarò a sua volta che « l'equità richiedeva che si tenesse conto della domanda presentata dal Principe Vescovo Riccabona e dagli altri deputati trentini per ottenere una Dieta circolare, e che non si poteva negare ai medesimi il diritto di amministrare da sé le loro particolari vertenze ».

La proposta del deputato conservativo Hasslwanger, di rimettere la questione dell'autonomia a quando fosse venuto in discussione il regolamento comunale, venne accolta a maggioranza di voti: vi votarono contro i quattro deputati trentini che avrebbero voluto risolta subito la questione.

Il 9 marzo 1863 venne nuovamente presentata alla Dieta una proposta di autonomia, anche questa volta con in capo la firma del vescovo di Trento. Si chiedeva che la Dieta venisse divisa in due Curie, una per la parte tedesca e una per quella italiana: queste Curie avrebbero dovuto riunirsi solo per trattare gli affari comuni. Si levò allora la voce del deputato Karl Zallinger il quale, a nome dei conservativi, dichiarò che era necessario giungere ad un accordo e propose che la richiesta dei Trentini fosse assegnata alla Giunta. La Dieta decise però di demandarla invece ad un apposito Comitato al quale mancò poi il tempo di esaminarla, per cui la sessione della Dieta si chiuse con un nulla di fatto.

Negli anni seguenti, 1864 e 1865, la maggioranza dei deputati trentini si astenne dall'intervenire alla Dieta. Il 24 novembre 1866 la Giunta propose che, in considerazione del piccolo numero dei deputati trentini presenti alla Dieta e che il periodo dietale stava per finire, per cui sarebbe mancato il tempo per un approfondito esame della questione dell'autonomia, questa fosse rimessa alla nuova Dieta. Alla propo-

sta della Giunta si opposero i deputati Joseph Greuter e barone Paolo Giovanelli, i quali chiesero alla Dieta di passare all'ordine del giorno. La loro richiesta fu accolta e così la domanda autonomistica trentina venne di fatto respinta.

I deputati trentini, sconfitti ad Innsbruck, si rivolsero allora al Consiglio dell'Impero, dove già nel 1862 il deputato polacco Hubicki aveva presentato, per conto della rappresentanza trentina, una richiesta di autonomia stesa dall'a Prato, richiesta che non era poi più stata discussa. Nel 1870 essi presentarono un memorandum in cui si chiedeva che, fatta salva l'unità della provincia, fosse costituita a Trento una Dieta circolare per gli affari che riguardavano la parte italiana del Tirolo. La richiesta, anche questa volta, rimase lettera morta.

Nel 1871 le continue richieste di autonomia mossero il governo a prendere l'iniziativa nella questione. Il Presidente dei Ministri conte Hohenwart fece approntare un progetto di legge per l'istituzione di una rappresentanza e di una Giunta circolare per il Trentino, con il relativo regolamento elettorale. Tale progetto venne sottoposto per un esame preventivo agli « uomini di fiducia » trentini invitati ad Innsbruck dal Luogotenente del Tirolo conte Taaffe. Guidava il gruppo l'abate a Prato. Il progetto governativo venne giudicato insufficiente a soddisfare le esigenze autonomistiche trentine ¹²⁾.

Il problema dell'autonomia, ormai chiaramente impostato sul tema nazionale, rendeva maggiori le richieste dei Trentini, i quali miravano ad un'autonomia ben più ampia di quella che offriva il progetto governativo. Tale progetto cadde anche in seguito ai dissensi sorti fra gli stessi deputati tedeschi alla Dieta.

Il 19 agosto 1871 il vescovo Riccabona — preoccupato che venissero eletti alla Dieta dei deputati che difendessero gli interessi della Chiesa nell'importante questione delle leggi scolastiche — emanò una pastorale nella quale richiamava la popolazione trentina al dovere di eleggere deputati « sinceri e dichiarati cattolici » che, recandosi alla Dieta, seguissero fedelmente le direttive della Chiesa. La pastorale del vescovo, che ordinava la partecipazione alle sedute dietali, ruppe l'accordo che fino allora c'era stato tra cattolici e liberali sull'atteggiamento politico da tenere alla Dieta.

Le elezioni di quell'anno videro la vittoria dei clericali che ebbero eletti otto deputati contro i quattro dei liberali.

¹²⁾ V. *Il Trentino*, 30 agosto 1871, n. 197, « La questione del Trentino e i fiduciari » (firmato: Giovanni a Prato).

Nel 1874 il deputato Giovanni a Prato presentò al Consiglio dell'Impero una nuova proposta di autonomia, che comprendeva anche l'istituzione di un proprio Consiglio scolastico per il Trentino. Dopo tre anni di continui rinvii essa giunse finalmente, il 15 maggio 1877, all'assemblea parlamentare, dove venne respinta avendo ottenuto parità di voti. Nella discussione che allora si accese intorno alla proposta, vi fu chi sostenne, come il deputato tirolese Graf, che non esisteva nel Tirolo una questione nazionale, e si doveva opporsi a chi fomentava la lotta per l'affermazione della nazionalità. Ma vi fu anche chi, come il deputato moravo Prazak, affermò che dove esistevano nazionalità diverse, era molto opportuno che anche gli affari scolastici venissero amministrati da Consigli scolastici separati ¹³).

Il conte Hohenwart dichiarò allora che, come era propenso ad accogliere le proposte di autonomia amministrativa per il Tirolo italiano, altrettanto era deciso ad opporsi ad una divisione della provincia, e le richieste dei deputati trentini minacciavano proprio di portare a questa.

La questione dell'autonomia ritornò alla Dieta di Innsbruck il 19 luglio 1884, quando i deputati trentini chiesero l'attuazione di quelle rappresentanze distrettuali che erano già previste da una legge, la quale era però rimasta senza pratica attuazione. Le loro proposte vennero respinte dall'assemblea, né miglior sorte incontrò un'altra proposta di autonomia presentata nel 1889 dal deputato liberale Carlo Dordi.

Il 25 settembre 1890 venne presentato alla Giunta Provinciale nuovamente un progetto di autonomia sottoscritto dai deputati Carlo Dordi e Antonio Brusamolin. Il progetto, che prevedeva la divisione della Dieta in due sezioni chiamate « Rappresentanze del territorio », l'una facente capo ad Innsbruck e l'altra a Trento, avrebbe dovuto essere discusso nella seduta del 22 gennaio 1891. Su di esso si era già raggiunto l'accordo fra i deputati trentini e i liberali tedeschi, se non che, proprio quel giorno il Luogotenente conte Franz von Mervelt dichiarò, per incarico dell'imperatore, chiusa la Dieta ¹⁴).

I deputati trentini, per protesta, rassegnarono le dimissioni.

Sconfitti nelle loro richieste di autonomia, essi lasciarono la Dieta di Innsbruck e per un decennio attuarono la tattica dell'astensione, già ripetutamente adottata nel passato.

¹³) *Stenographische Protokolle - Haus der Abgeordneten*, VIII Session, 256 Sitzung - 15. Mai 1877. (*Reichsrat - VIII Session - Abgeordneten-Haus* - 8 -, S. 8663-8691).

¹⁴) *St. B. d. L.*, VII Per., II Sess., XX Sitz. - 22. Jänner 1891, S. 416.

Nel 1895, incoraggiati dalle parole del nuovo Presidente dei Ministri conte Badeni, che nel discorso inaugurale al Consiglio dell'Impero aveva assicurato d'interessarsi della questione dell'autonomia del Tirolo italiano, i deputati trentini elaborarono un *Progetto di riforma del Regolamento provinciale* che si fondava sulla divisione della Dieta in due Curie ¹⁵⁾.

Il progetto venne respinto, prima di potere venir discusso, dallo stesso conte Badeni. Esso fu imputato di scindere l'unità della Provincia del Tirolo. Né miglior sorte il progetto incontrò quando fu ripresentato nel 1898 al Presidente dei Ministri conte Franz Thun.

Sotto il governo di Ernst Körber, nel 1900, le richieste autonomistiche trentine furono duramente rigettate attraverso una lettera indirizzata dallo stesso Presidente dei Ministri al barone Valentino Malfatti, che presiedeva allora il *Club italiano*, formato da trentini ed adriatici.

La lettera del Körber, pubblicata sui giornali, suscitò una vivace reazione negativa negli ambienti politici non solo trentini, ma anche tirolese tedeschi. In seguito ad essa, i deputati trentini decisero di cessare l'astensione e di rientrare alla Dieta per farvi l'*ostruzionismo*.

Il 17 dicembre 1900, all'apertura della Dieta, il deputato liberale Luigi Brugnara, a nome della deputazione trentina, dichiarava che fino a quando non fosse stata definitivamente risolta la questione dell'autonomia, i deputati trentini si sarebbero opposti alle deliberazioni « su qualsiasi altro oggetto, progetto o proposta ».

La dichiarazione suscitò un'enorme impressione fra i deputati tedeschi. Sia da parte dei liberali come dei conservativi tedeschi si criticò allora fermamente l'intervento del governo attraverso la lettera, definita « rude », del Körber. D'altronde i deputati tedeschi deplorarono pure che i Trentini si fossero messi sulla strada dell'ostruzionismo, che avrebbe potuto danneggiare anche altre Province dell'Impero.

Una risposta alle continue lagnanze dei deputati trentini che la parte italiana della provincia sarebbe stata torteggiata rispetto alla tedesca sul piano fiscale, venne data dal deputato conservativo Joseph Wackernell nella seduta dietale del 21 dicembre 1900.

In quella seduta il deputato clericale Enrico Conci aveva chiesto una « giusta e proporzionale » ripartizione dei fondi provinciali, con-

¹⁵⁾ Il progetto venne presentato al conte Kasimir Badeni nel 1897. Esso fu pubblicato dalla Tipografia G. Seiser di Trento nel 1898 (*Entwurf einer neuen Tiroler - Landesordnung verfasst von den trientinischen Abgeordneten im Jahre 1897*).

cetto questo — disse — che costituiva la base delle proposte trentine relative all'autonomia. « Non si tratta quindi, onorevoli colleghi — aveva aggiunto il deputato trentino —, soltanto di una questione nazionale, non soltanto di una questione amministrativa, ma bensì anche di una questione eminentemente morale, della questione *del mio e del tuo* » ¹⁶⁾.

Il Wackernell fornì allora dei dati numerici precisi, tolti dai registri della contabilità provinciale, con i quali volle dimostrare l'equità con cui risultavano ripartiti gli importi pagati dalla parte italiana e dalla parte tedesca, per gli anni 1898 e 1899, in addizionali alle imposte dirette, in imposizioni sul dazio consumo provinciale sui liquori e in dazio sui grani ¹⁷⁾.

Riguardo alle addizionali alle imposte dirette risultava — secondo i dati forniti dal Wackernell — che la parte tedesca aveva pagato il 77.64% (pari a 2.613.589 corone) e la parte italiana il 22.36% (751.475 corone); riguardo al dazio sui liquori, la parte tedesca il 76.71% (560.339 corone) e l'italiana il 23.29% (170.117 corone). Anche riguardo al dazio provinciale sui grani, benché un conteggio esatto in proposito non fosse stato possibile, risultava che la parte italiana non poteva considerarsi maltrattata. Sempre allo scopo di dimostrare che il Trentino non era stato trattato ingiustamente rispetto al Tirolo tedesco, il Wackernell fornì poi altri dati, presi dalle varie voci del bilancio della Provincia, riguardanti gli acquartieramenti militari e la gendarmeria, le spese sanitarie, per istituti umanitari (manicomi), per il mantenimento dei poveri, per l'istruzione (su questa voce risultava che per le scuole popolari alla parte tedesca erano state assegnate nei due ultimi anni 190.237 corone (pari al 49.50%) e all'italiana 192.856 corone (50.50%). Infine anche per quanto riguardava le spese per l'agricoltura, per le pubbliche costruzioni e per la viabilità, la parte italiana della provincia non risultava, secondo i dati esposti dal deputato tedesco, in niente svantaggiata rispetto alla parte tedesca.

Prese poi la parola l'avvocato Antonio Stefanelli, l'ultimo venuto e il più giovane della deputazione trentina. Questi, senza entrare in merito ai dati esposti dal Wackernell in difesa dell'operato della Dieta e della Giunta provinciale, rinnovò la richiesta di autonomia per il Trentino. « Ed io non voglio già dubitare della vostra lealtà — dichia-

¹⁶⁾ *St. B. d. L.*, VIII Per., VI Sess. VI Sitz. - 21. Dezember 1900, S. 99.

¹⁷⁾ *Ibidem*, S. 103-105.

rò egli —, non voglio far presunzioni che potrebbero essere errate, ma badate che, se ci ingannerete questa volta, voi avrete a pentirvene amaramente. Ricordatevi, o signori, che la natura stessa condanna l'ibridismo alla sterilità e che se non ci darete quanto ci aspetta, noi vi manderemo qui tal gente da farvi maledire il momento in cui avete voluto mantenere questa ibrida unione; e la vostra Dieta del Tirolo resterà un organismo del tutto sterile, perché noi vi manderemo in quest'aula la ribellione che non noi, ma il Governo e la Dieta hanno suscitata nel Trentino.

Noi, o signori, in questa infausta unione al Tirolo vediamo la causa di tutte le nostre sventure ».

Negli anni dal 1900 al 1902 la questione dell'autonomia raggiunse il suo apice: mai come allora l'annosa vertenza fu vicina ad essere risolta. A questo periodo ed ai progetti autonomistici che nel suo corso furono presentati alla Dieta, ha dedicato recentemente un fondamentale studio Richard Schober nella sua opera *La lotta sul progetto di autonomia per il Trentino degli anni 1900-1902 secondo le fonti austriache*, edita dalla Società di Studi Trentini di Scienze Storiche.

Il 6 luglio 1901 il deputato Theodor von Kathrein, di parte clerico-conservativa, presentava alla Dieta un *Progetto di autonomia* alla cui elaborazione avevano collaborato, oltre al presentatore, il deputato Karl Grabmayr, liberale, assieme agli stessi deputati trentini Luigi Brugnara (liberale) ed Enrico Conci (clericale). La chiusura della sessione dietale, decretata il 10 luglio dal Luogotenente Franz von Merveldt, impedì che il progetto venisse discusso dall'Assemblea. Ma già all'interno dei clerico-conservativi tedeschi si andavano manifestando contrasti fra i fautori e gli oppositori dell'autonomia trentina. Dalla parte trentina, poi, si insisteva per l'assegnazione del territorio della Val di Fassa alla parte italiana, ponendosi così in opposizione con i tedeschi nazionali che erano capeggiati dal sindaco di Bolzano Julius Perathoner, e creando difficoltà allo stesso deputato Kathrein, il quale, pur sempre favorevole all'autonomia amministrativa per il Trentino, doveva fare i conti con i suoi colleghi di partito.

Alla riapertura della Dieta, il 25 giugno 1902, il deputato Brugnara dichiarò che i deputati trentini si presentavano col medesimo programma dei loro predecessori, e cioè quello di « affrettare con tutti i mezzi legali la soluzione della questione dell'autonomia del Trentino ».

Il 14 luglio 1902 lo stesso Brugnara presentò alla Giunta Provinciale una proposta del Comitato costituzionale per l'autonomia.

Anche questa volta però la proposta, della quale avrebbe dovuto essere relatore il deputato Kathrein, non giunse all'assemblea per la discussione.

Alla riapertura della Dieta, il 29 settembre 1902, il Luogotenente Erwin von Schwartzenau tenne un discorso, in cui dichiarò che il problema dell'autonomia del Tirolo italiano era da ricondursi ad una pura questione economica non ancora risolta. Il nocciolo di tale questione si sarebbe trovato « nella notevole inferiorità economica della parte italiana della provincia in confronto della tedesca ». Sarebbe stato dunque su questa strada, che veniva indicata dal governo, che si avrebbe dovuto cercare un accordo fra le due parti: accordo da realizzarsi a livello di Dieta, in quanto il Governo — affermò il Luogotenente — non avrebbe potuto imporre la sua opinione in merito ¹⁸⁾.

La discussione sulla riforma del regolamento elettorale occupò l'intera sessione dietale dell'autunno 1903. I deputati trentini vi fecero delle proposte per una riforma nella composizione della Dieta e del regolamento di elezione della rappresentanza provinciale.

La Dieta rimase poi chiusa per due anni. I fatti universitari di Innsbruck del 3 novembre 1904 ne ritardarono infatti la riapertura. Il giornale *L'Alto Adige* scriveva a questo proposito che, dopo quegli avvenimenti, non s'erano più intavolate trattative fra Trentini e Tirolesi per riaprire la Dieta, « in considerazione dell'acuto dissidio sorto fra le due nazionalità » ¹⁹⁾.

La questione dell'autonomia veniva intanto mantenuta viva al Consiglio dell'Impero a Vienna dove, caduto il 31 dicembre 1904 il Ministro Körber sotto l'incalzare delle richieste di autonomie nazionali, gli era successo il Ministero di Paul von Gautsch. Il 16 febbraio 1905 il deputato Antonio Tambosi pronunciava in quell'assemblea parlamentare un ampio e forte discorso a favore delle richieste autonomistiche trentine ²⁰⁾.

Egli notava anzitutto che, essendosi acuita la lotta nazionale, i rapporti fra le due parti della provincia erano divenuti impossibili anche per quello che riguardava l'amministrazione. Negli anni precedenti erano intercorse delle trattative fra i rappresentanti del Trentino e del Tirolo tedesco alla Dieta, e l'accordo sulla questione dell'autonomia

¹⁸⁾ *St. B. d. L.*, IX Per., I Sess., XII Sitz. - 29. September 1902, S. 289.

¹⁹⁾ *L'Alto Adige*, 17-18 febbraio 1905, « Cronaca cittadina ». - « Le trattative fra i Deputati Dietali ».

²⁰⁾ *Id.*, 21-22 febbraio 1905, « Il discorso dell'on. Tambosi alla Camera ».

sembrava ormai vicino, quando i tedeschi « avevano gettato sulla bilancia la spada di Brenno » col chiedere la separazione della valle di Fassa dal territorio italiano e la costruzione della ferrovia di Fiemme secondo il progetto di Bolzano. Le trattative erano state così interrotte e sembrava assai difficile riprenderle.

Così si era giunti al punto che il governo non osava più convocare la Dieta tirolese, perché non era in grado di prevedere cosa sarebbe successo quando vi si fossero rincontrati i deputati delle due parti.

« Eppure — proseguiva il Tambosi — questa questione trentino-tirolese ha da essere risolta una buona volta, ché non vi sarà pace nella provincia, finché una gente soperchia e un'altra è soperchiata ».

Il governo avrebbe dovuto riconoscere che era inutile rinviare di anno in anno la soluzione quando ormai si aggravava la lotta nazionale e dilagava l'odio fra la popolazione trentina e quella tirolese tedesca. Sarebbe stato invece necessario un intervento del governo in appoggio delle richieste dei Trentini che rappresentavano la parte più debole. Non s'illudesse il governo ritenendo che i contendenti potessero riconciliarsi da soli.

I Trentini — per parte loro — volevano arrivare ad una pacificazione, ben sapendo che la lotta nazionale assorbiva tutte quante le loro forze, proprio quando tante questioni economiche e sociali richiama-
vano la loro attenzione e richiedevano la loro opera.

« Noi — concludeva il Tambosi — non lasciamo passare occasione senza esporre al governo e alla Camera le nostre condizioni, per quanto sappiamo di parlare al vento. Noi il nostro dovere lo facciamo. Facciamo il loro dovere il governo, il parlamento, col trattare gli italiani con equanimità, come cittadini equiparati alle altre genti di questo Stato ».

La Dieta di Innsbruck venne riaperta il 16 ottobre 1905: il tema dominante fu ancora quello della riforma elettorale. I deputati trentini che avevano adottato la tattica dell'ostruzionismo, non riuscirono dal canto loro ad inserire nelle discussioni dell'assemblea la questione dell'autonomia.

Seguì un lungo periodo d'inattività della Dieta che durò fino al 1908.

Intanto, fuori delle aule parlamentari, si svolgeva vivace la lotta nazionale in difesa dall'invasione delle società pangermanistiche.

Il deputato Alcide Degasperi dichiarava sul giornale *Il Trentino* del 30 ottobre 1906 che i popolari non potevano condividere il punto di

vista dei tedeschi, per i quali l'unità del Tirolo era un dogma e « felonìa » il promuovere, come facevano i popolari, l'autonomia della minoranza nazionale. Ma che, comunque, tutti coloro che erano animati da buona volontà al di là come al di qua da Salorno, potevano convenire sulla necessità di « non inasprire un conflitto sterile » i cui effetti sarebbero stati dannosi agli uni come agli altri ²¹⁾).

Dal canto suo Cesare Battisti, che fin dalla fondazione del partito socialista portava avanti una radicale campagna per l'autonomia, non risparmiava critiche sul suo giornale *Il Popolo* ai popolari e ai liberali, accusandoli di non opporsi con sufficiente vigore ai deputati tedeschi e al governo stesso sulla questione nazionale e dell'autonomia.

Quando, il 27 aprile 1908, la Dieta venne riaperta, il deputato don Guido de Gentili, a nome della deputazione trentina, dichiarò che la questione dell'autonomia rimaneva sempre quella al cui conseguimento si sarebbe dovuto tendere « con irremovibile proposito e azione costante ».

Quella sessione dietale, come le successive fino al 1914, vide trattate in prevalenza questioni di natura economica e finanziaria e, di particolare interesse, progetti per la costruzione di tramvie in alcune valli trentine. Di tanto in tanto si affacciava però alla Dieta il problema nazionale, attraverso interpellanze dei deputati trentini, preoccupati soprattutto dall'azione svolta dal *Tiroler Volksbund* nella loro regione.

Quando, nell'ultima sessione della Dieta, il 28 aprile 1913, venne in discussione il progetto di legge governativo sulla difesa del paese, per la Contea del Tirolo e il Vorarlberg, il deputato Antonio Stefanelli, protestando a nome del gruppo liberale contro l'aumento degli oneri militari, dichiarò che più che nelle spese militari « più forte presidio potrebbe avere lo Stato, se concedesse a tutte le nazionalità l'autonomia, radunando attorno a sè una federazione di genti relativamente felice » ²²⁾).

Con queste parole dello Stefanelli chiudiamo questa nostra relazione, nella quale abbiamo cercato di dare, in sintesi, un panorama delle vicende che per oltre sessant'anni videro alla Dieta di Innsbruck e al Consiglio dell'Impero, con infaticabile costanza, riproposta l'autonomia del Trentino.

²¹⁾ *Il Trentino*, 30 ottobre 1906, « Commenti notevoli ».

²²⁾ *St. B. d. L.*, X Per., IV Sess., I Sitz. - 28. April 1913, S. 7-8.

INTERVENTI

Giorgio Grigolli *

Non so bene quale giudizio loro si possono essere fatti dei politici, in base a questo Convegno, cioè alla loro presenza o alla loro assenza. Forse non è molto lusinghiero. E io sono qui, in un certo modo, in veste di penitente, cercando comprensione, per il fatto che la tornata legislativa ci ha impegnati ieri fino a tarda sera. Oggi avevamo qui il Ministro dei Lavori Pubblici che ci ha trattenuti per altre cose fino a pochi minuti fa; il ritmo delle vita è piuttosto vorticoso e questo spiega molte cose.

Tuttavia, al di là di tutto questo, dalla relazione Benvenuti e da questo dibattito ricavo un'altra volta un tema dominante della nostra vicenda storica, che del resto il prof. Sestan ora ricordava, cioè questo rimpallo permanente di situazioni che ci hanno visti — come trentini — ora in posizione di consenso, ora in posizione di confronto, ora in posizione di dissenso, con fasi alterne ed anche drammatiche. Da esse si ricava come la vita abbia una sua mobilità e una sua imprevedibilità, e sempre una sua dinamica non tutta dominabile dalla lezione della storia, in termini di composizione finale; perché anche adesso, quando sento questo accenno del prof. Benvenuti alla vicenda del 50%, cioè ad un pragmatico tutto a metà mi riallego — ed il prof. Corsini può esserne testimone — ad una tale e quale nostra vicenda ultima recente regionale, quando ancora la Regione aveva le competenze economiche; là dentro il fifty fifty diventò un metodo di lavoro, un costume di vita e un fatto di bilancio sistematico, con un controllo severissimo dei sudtirolesi su di noi trentini collocati numericamente in maggioranza, nella Giunta regionale, e con occasioni anche drammatiche di lacerazione politica. Io ricordo qui dentro, in quest'aula negli anni '60, una vicenda della razza grigio alpina, un fatto zootecnico evidentemente, un capitolo di bilancio contestato che proprio per quella ragione provocò una gravissima tensione politica, protagonista l'allora assessore all'agricoltura e oggi senatore Brugger.

* L'intervento di Giorgio Grigolli, Presidente della Provincia autonoma di Trento, è stato introdotto in questo modo dal prof. Corsini: « C'è qui il presidente della Giunta provinciale, il dott. Giorgio Grigolli, che ci ha salutati ieri all'inizio dei nostri lavori e prima di partire per altri impegni ha avuto la cortesia e la gentilezza di voler venire a porgere il saluto di fine lavori ».

Queste cose, in fine dei conti, dimostrarono, quanto meno, che l'autonomia da noi è un fatto di concretezza. Litigavamo sulle mucche; però sul concreto, non sui sommi principî; voglio dire l'autonomia è sempre un fatto legato alla vita quotidiana. Da questo punto di vista, un contrasto nelle cose, anche se poi portò in quest'aula qui a un abbandono della Giunta Regionale da parte della S.V.P., era avvenuto a carte rovesciate, molti anni prima alla Dieta di Innsbruck. Quindi noi traiamo lezione per parte nostra, come politici, da queste vicende e il loro insegnamento di rievocazione della storia credo possa essere utile, poco o tanto non so, a non ripetere errori in modo sistematico.

Certo, oggi la vicenda regionale, per molti versi composta nel nuovo assetto statutario, si è in qualche modo nuovamente irrigidita.

L'autonomia provinciale ha creato o rischia di creare certe forme di egoismo o comunque di troppo accentuato particolarismo; non tanto in ordine al modo proprio di essere e di prevedere, ma talvolta alla impostazione esclusivista che non giova a nessuno e men che meno ad una composizione del nostro convivere dentro questo territorio geografico che oggi si chiama Regione Trentino - Alto Adige.

Io non profetizzo evidentemente cose né drammatiche né pericolose; comunque noto nell'esperienza politica queste forme di rigidità che hanno nella attuale Regione Trentino - Alto Adige, nella Giunta Regionale, qualche espressione più specifica che può comunque preoccupare.

In ogni caso noi non siamo pessimisti. Noi siamo operosi, sapendo che l'ottimo rimane sempre da perseguire e comunque fa parte della volontà quotidiana e di prospettiva.

Detto questo io vorrei dire un grazie particolare alla Società di Studi Trentini di Scienze Storiche, al prof. Corsini ed ai suoi collaboratori, a quelli che sono con lui altamente animati, perché questo convegno chiude in un certo modo una fase di rievocazione della nostra storia, indetta dal Comitato trentino per il Trentennio dell'autonomia, che la rianima e la sospinge in avanti. Questo credo sia un fatto in sé positivo e da sottolineare con grande cordialità e con grande riconoscenza. Riconoscenza anche da parte dei trentini, e non voglio dire questo in senso esclusivistico ma di tutti quelli che conoscono o vogliono approfondire la storia. Direi di noi trentini, perché, come affermavo ieri, non sempre, soprattutto a livello dei più giovani, sappiamo da dove veniamo e quanto animato e costante sia stato lo spirito di af-

fermazione dell'autogoverno espresso attraverso le forme dell'autonomia istituzionale. E' in fin dei conti quello che ha caratterizzato intimamente e sistematicamente esperienze trentine e sudtirolesi e anche quelle più in là del sudtirolo.

Con questo auspicio del positivo, credo che possiamo, almeno per parte nostra, per parte mia, portare questo saluto cordiale. Qui si è avuto un segno che può giovare alla nostra vicenda storica e al nostro volere; ricercare comunque l'intesa sul concreto della vicenda quotidiana e del convivere, al di là di ogni delusione possibile.

Theodor Veiter

L'illustre relatore prof. Benvenuti avrebbe dovuto parlare anche di scrittori trentini, o anche italiani, che hanno lodato l'amministrazione asburgica nel Trentino; per esempio Umberto Piccinini, con il suo libro: la storia economica del Trentino, (il secondo volume non ha potuto uscire per ragioni non tanto simpatiche), da una parte perché Piccinini ha scritto con questo libro qualche cosa che dà un altro colore alla relazione del prof. Benvenuti e anche il libro documentario di Zigliotto, Bianchi e Caffi, sulla Pace di Versailles, uscito a Roma nell'edizione Voce nel 1919, ci dà anche qualche osservazione sulla situazione nei tempi asburgici nel Trentino.

Io vorrei solo dire che sarebbe forse necessario parlare anche di queste pubblicazioni.

Johann Rainer

Wir können sehr glücklich sein, daß zur selben Zeit die beiden gründlichen Arbeiten von Schober und Benvenuti erscheinen konnten durch die Tüchtigkeit der Società Trentina di Studi Storici. Wir haben sie ja alle in unserer Borsa, die uns hier auf dem Kongress gewidmet wurde, nebeneinander drinnen. Wenn ich eine kleine Bemerkung machen möchte, ergänzend zur Arbeit Benvenutis, so will ich damit in keiner Weise ihren Wert schmälern. Ich glaube nur, man sollte die Trentiner Frage und die Autonomie des Trentino nicht allein sehen, sondern im Gesamtrahmen der österreichisch-ungarischen Monarchie oder zumindest der österreichischen Reichshälfte. Wir müssen beden-

ken, daß dieselben oder ähnliche Voraussetzungen für eine Autonomie ja in einem Gutteil der österreichischen Regionen vorhanden waren. Wir brauchen nur weiterzugehen, nach Kärnten, in die Steiermark, nach Mähren, nach Böhmen und vor allem nach Galizien mit seinem dauernden Streit zwischen den Polen und den Ruthenen. Und hier haben wir ja wirklich als praktisches Ergebnis, daß sich zum Teil oder zeitweilig die Tiroler Konservativen mit den polnischen Abgeordneten zusammentun, um gleichsam die Lösung des Fortschrittes, wenn wir so wollen, zu verhindern. Es ist also nicht nur eine Frage des Zentralismus, der von Innsbruck aus geht und hier beharren will, sondern die Folgemöglichkeiten, die mit der Gewährung der Autonomie in Trentino verbunden sind, würden, so fürchtete man, eine ganze Lawine ins Rollen bringen. Und wir sollen auch nicht übersehen, daß in der damaligen Zeit von verschiedenen Seiten sehr gründliche Arbeiten unternommen wurden, mit Vorschlägen einer Generalreform der österreichischen Monarchie. Die eine gipfelte überhaupt in der Abschaffung der historischen Länder unter Berücksichtigung der persönlichen Nationalität. Bekanntlich stammt dieselbe vom späteren österreichischen Bundeskanzler Karl Renner, der dann zum Schluß auch noch Präsident unserer Republik wurde. Oder, vom Rumänen Aurel Popovici, der ebenfalls eine neue Regelung im Sinne einer Union von einzelnen weitgehend selbständigen Gebieten, die er sogar Staaten nennt, vorschlug. Er spricht sogar von den « Vereinigten Staaten von Österreich » und hat dafür Verfolgungen in Ungarn erleiden müssen. Wir dürfen also nicht Trient und Innsbruck allein sehen, sondern müssen die Gesamtlage in der Monarchie berücksichtigen. Hier hätte ein Entgegenkommen leicht Folgewirkungen haben und das ganze Gebäude ins Wanken bringen können. Man kann natürlich nicht wissen, wie es bei Berücksichtigung der Autonomiewünsche geworden wäre, aber man kann verstehen, daß die damals Verantwortlichen sich scheuten, große generelle Veränderungen vorzunehmen, solange nicht eine solide Basis vorhanden war.

(testo italiano)

Possiamo essere molto felici che a causa dell'impegno della Società Trentina di Studi Storici è stata possibile la pubblicazione dei due studi approfonditi dei professori Schober e Benvenuti, contenuti entrambi nella nostra cartella del congresso. Se faccio una piccola osservazione in-

tegrativa al lavoro di Benvenuti, non è per sminuire il suo valore. Io credo che non bisogna vedere il problema trentino e l'autonomia del Trentino da soli, ma nel quadro complessivo della Monarchia austro-ungarica o perlomeno in quello dell'Impero austriaco. Dobbiamo considerare che gli stessi o simili presupposti per l'autonomia esistevano già in gran parte delle regioni austriache. Basta guardare la Carinzia, la Stiria, la Moravia, la Boemia e la Galizia con i suoi continui litigi tra polacchi e ruteni. E qui abbiamo effettivamente come risultato pratico che, temporaneamente o parzialmente, i conservatori tirolesi fanno causa comune con i deputati polacchi per impedire, in un'azione comune se vogliamo, una soluzione progressista. Allora non è soltanto questione del centralismo di Innsbruck che non vuole cedere, ma anche una questione delle possibili conseguenze che deriverebbero dalla concessione dell'autonomia al Trentino e che avrebbero messo in moto, si temeva, tutta una slavina. E non dobbiamo neanche dimenticare che in quell'epoca furono fatti, da diverse parti, dei lavori molto approfonditi con proposte per una riforma generale della Monarchia austriaca. Una di queste ebbe come scopo l'abolizione dei paesi storici in considerazione della propria nazionalità. Questa proposta fu fatta, come è noto, da Karl Renner che più tardi divenne cancelliere austriaco e alla fine anche presidente della nostra Repubblica. Ci fu anche la proposta del rumeno Aurel Popovici che conteneva, anche essa, un nuovo ordinamento che mirava ad un'unione di singoli territori ampiamente autonomi, definiti perfino come « stati » da lui. Egli parla perfino degli « Stati Uniti d'Austria » e subì per questo delle persecuzioni in Ungheria. Perciò noi non possiamo vedere solo Trento e Innsbruck, ma dobbiamo prendere in considerazione il quadro complessivo della Monarchia. Un venire incontro alle richieste autonomiste trentine avrebbe potuto facilmente avere delle conseguenze e far vacillare l'edificio intero. Naturalmente non si può sapere cosa sarebbe accaduto se le richieste d'autonomia fossero state esaudite, ma si può anche comprendere che i responsabili di allora esitarono a mettere in atto grandi cambiamenti generali fin che non esisteva una base solida.

Richard Schober

Meine Damen und Herren!

Zunächst möchte ich mich bei Herrn Professor Corsini sehr dafür bedanken, daß er die mühevollen und langwierigen Aufgabe auf sich ge-

nommen hat, meine kleine Arbeit in italienischer und deutscher Sprache in Druck zu bringen.

Zum Referat vom Prof. Benvenuti möchte ich nur ein paar Anregungen geben. Es sollen nur einige Nuancen der Haltung der Tiroler Parteien zum Problem der Autonomie ergänzend aufgezeigt werden.

Ich habe den Eindruck, daß Herr Professor Benvenuti die Frage ein wenig zu pragmatisch sieht. Die Einstellung der Trientiner Bevölkerung zum nationalen Problem des Trentino war ebenso wie die Haltung der einzelnen Parteien, ja der einzelnen Gruppen innerhalb der Parteien, sehr verschieden. Herr Professor Benvenuti, Sie betonen in Ihrem Referat die Tatsache, daß die Sozialisten des Trentino als Proletariat eine nationale Haltung eingenommen haben, ohne dies näher zu erläutern. Die Situation muß jedoch differenzierter gesehen werden. Die kleine sozialistische Gruppe des Trentino war in einem vorwiegend agrarisch strukturierten Land gezwungen, ohne Rücksicht auf ihre eigentliche supranationale Ideologie mit Hilfe nationalistischer Forderungen zu versuchen, der Nationalliberalen Partei, deren Wählerpotential in gewissen Teilen für den Sozialismus ansprechbar war, Stimmen abzurufen. Daher also die nationalistische Ausrichtung einer Partei, die eigentlich dem internationalen Sozialismus verpflichtet gewesen wäre.

Weiters habe ich ein Wort über die Wechselbeziehungen zwischen dem Trientiner Irredentismus und der Autonomiebewegung vermißt. Es gab nämlich im Trentino Gruppen, es waren vor allem die Konservativen, die die Autonomie als endgültige Lösung betrachteten, während die Träger des Irredentismus sie als « primo passo » zu einer staatsrechtlichen Lösung des Trentino von Österreich ansahen.

Weiters möchte ich noch auf das Zitat in dem schriftlichen Elaborat von Prof. Benvenuti eingehen, das sich mit folgender Stellungnahme von Karl Bier beschäftigt: « Der politische Kampf um dieses Ziel, die Teilung Tirols, ist durch all die Jahrzehnte hindurch nicht der legale Ausdruck einer italienischen Volksbewegung gewesen, deren illegale Ausprägung in der Regel der Irredentismus war, sondern eine Angelegenheit der schmalen bürgerlichen Intelligenzschicht und zuletzt zum Teil auch des sozialistischen Proletariats ».

Professor Benvenuti versucht in seinem Referat diese Aussage von Bier mit den 43.000 Unterschriften des Jahres 1848 für eine Autonomie des Trentino zu entkräften, die ein Beweis dafür seien, daß die Autonomieforderung von der großen Masse der Trientiner Bevölkerung

erhoben wurde. Hier werden verschiedene Entwicklungsstufen der Trientiner Autonomiebewegung miteinander vermengt. Im Jahre des Völkerfrühlings war nämlich die Forderung nach der Selbstbestimmung des Trentino bedeutend stärker als in den späteren Jahrzehnten, als durch das Entgegenkommen der Regierung bereits Ansätze autonomer Strukturen geschaffen wurden.

Man denke dabei nur an die nationale Teilung des Landeskulturrates von 1881, an die Errichtung einer eigenen Statthaltereiabteilung für das Trentino im Jahre 1868 und anderes mehr.

Man kann also nicht die ganze Periode von 1848 bis 1914 unter dem gleichen Aspekt sehen.

Lassen Sie mich mit zwei weiteren Einwänden schließen. Professor Benvenuti hebt in seinem Referat besonders die negativen Auswirkungen des Neoabsolutismus auf das Trentino hervor. Es muß jedoch in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, daß die Suspension der Verfassung, das Wiedererstarken des Absolutismus im deutschen Tirol dieselben negativen Auswirkungen wie im Trentino hatten. Nur im fremdnationalen Gebiet, und das ist eine Konstante der Minderheitenprobleme aller Staaten zu allen Zeiten, werden und wurden negative Auswirkungen viel stärker empfunden und als nationales Unrecht angesehen. Und noch eine kurze Ergänzung zum Referat von Benvenuti: der Umschwung zu einer weitgehend negativen Einstellung der Deutschen Tirols zur Trienter Autonomie erfolgte deutlich im Jahre 1866. Zuvor war die Majorität des Landtages, die Katholisch-Konservative Partei, den italienischen Autonomiewünschen nicht unfreundlich gegenübergestanden. Jedoch die Kriegereignisse des Jahres 1866, die den welschtiroler Irredentismus militant werden ließen, brachten einen deutlichen Umschwung in der Haltung dieser den Landtag beherrschenden Partei.

(testo italiano)

Signore e Signori,

Prima di tutto vorrei esprimere i miei più sentiti ringraziamenti al prof. Corsini che si è assunto il compito faticoso e lungo di pubblicare il mio piccolo lavoro in lingua italiana e tedesca.

Per ciò che riguarda la relazione del prof. Benvenuti vorrei porre alcune questioni. Voglio limitarmi a integrare il quadro della pro-

blematica dell'autonomia rivelando alcune sfumature dell'atteggiamento dei partiti tirolesi.

Ho l'impressione che il prof. Benvenuti interpreti il problema in maniera un po' troppo pragmatica. L'atteggiamento che la popolazione trentina assunse di fronte al problema nazionale del Trentino fu, come del resto anche l'atteggiamento dei singoli partiti e dei singoli raggruppamenti all'interno dei partiti, molto differenziato. Professor Benvenuti, nella Sua relazione Lei sottolinea il fatto che i socialisti trentini assunsero, come proletariato, un atteggiamento nazionalista, senza dare ulteriori spiegazioni. Occorre però vedere questa situazione in un modo più differenziato. In una regione di strutturazione prevalentemente agraria, il piccolo gruppo socialista trentino era costretto a tentare (senza riguardo per la sua propria ideologia sovranazionale) con l'aiuto di richieste nazionaliste, di sottrarre voti al partito nazional-liberale il cui potenziale elettorale era in certe sue parti sensibile al richiamo del socialismo. Ciò spiega l'orientamento nazionalista di un partito che per la verità avrebbe avuto degli impegni nei confronti del socialismo internazionale.

Nella relazione manca anche un accenno ai rapporti reciproci tra l'irredentismo trentino e il movimento autonomista. Nel Trentino vi erano gruppi formati soprattutto di conservatori che consideravano l'autonomia come soluzione definitiva, mentre i fautori dell'irredentismo la consideravano come primo passo verso una separazione giuridico-statale del Trentino dall'Austria.

Vorrei anche fermarmi sulla citazione nell'elaborato del prof. Benvenuti che tratta dell'atteggiamento di Karl Bier: « La lotta politica per la separazione dal Tirolo non è stata durante tutti questi decenni l'espressione lecita di un movimento popolare italiano la cui forma illecita era, di regola, l'irredentismo, ma una causa difesa dallo strato sottile della borghesia intellettuale e alla fine anche in parte dal proletariato socialista ».

Nella sua relazione il prof. Benvenuti cerca di sminuire questa affermazione di Bier con l'esempio della 43.000 firme dell'anno 1848 per l'autonomia del Trentino, che costituirebbero la prova che la richiesta dell'autonomia era stata fatta dalla grande massa della popolazione trentina. Con questo vengono mescolate diverse fasi evolutive del movimento autonomista trentino. Nell'anno della « primavera dei popoli » la richiesta per l'autodeterminazione del Trentino fu molto più accen-

tuata che nei decenni successivi, quando il governo venne incontro alle richieste e furono creati già certi presupposti di strutture autonome.

Si pensi, tra l'altro, alla divisione nazionale del Consiglio scolastico provinciale del 1881, all'istituzione di un proprio governatorato per il Trentino nell'anno 1868. Non si può, perciò, considerare tutto il periodo dal 1848 al 1914 sotto lo stesso aspetto.

Vorrei concludere con altre due obiezioni. Nella sua relazione il prof. Benvenuti sottolinea particolarmente gli effetti negativi del neoassolutismo sul Trentino. In questo contesto vorrei far notare che nel Tirolo tedesco la rinascita dell'assolutismo ebbe le stesse conseguenze negative come nel Trentino. Soltanto nei territori di nazionalità straniera — e ciò è una costante dei problemi delle minoranze di tutti gli stati di tutti i tempi — le conseguenze negative furono e vengono molto più sentite e interpretate come un'ingiustizia nazionale.

Un'altra breve aggiunta alla relazione del prof. Benvenuti: il cambiamento verso un atteggiamento generalmente negativo dei tirolesi di lingua tedesca nei confronti dell'autonomia trentina avvenne nell'anno 1866. Negli anni precedenti la maggioranza della Dieta, costituita dal partito cattolico-conservatore, non era stata sfavorevole ai desideri autonomisti degli italiani. Furono gli avvenimenti bellici dell'anno 1866 durante i quali l'irredentismo trentino divenne militante, che provocarono un cambiamento drastico nell'atteggiamento del partito di maggioranza della Dieta.

REPLICHE

Sergio Benvenuti

Alla cortese osservazione del prof. Veiter rispondo che, anche al di là degli scrittori trentini ed italiani da lui ricordati, il riconoscimento della efficienza e correttezza dell'amministrazione austriaca nel Trentino è un dato su cui generalmente tutti concordano. Tale riconoscimento, del resto, è rimasto nella tradizione orale trasmessaci dai nostri vecchi che vissero al tempo dell'impero austro-ungarico. Ma esso non costituì certo una remora alle richieste d'autonomia volte ad una migliore tutela degli interessi e dei diritti soprattutto nazionali dei Trentini.

Ringrazio il prof. Reiner e il prof. Schober per le loro osservazioni. Concordo pienamente con quanto osservato dal prof. Reiner che il problema dell'autonomia trentina non va considerato staccato dal quadro generale dei problemi posti dalle richieste delle varie nazionalità dell'impero. Solo in un quadro completo si può infatti conoscere più compiutamente e nei loro vari aspetti le difficoltà reali, oggettive, che incontrava il governo di Vienna a concedere l'autonomia al Trentino. C'era poi sempre il timore di risvegliare spinte nazionali in altri popoli della monarchia e di provocare una reazione a catena.

Per quanto riguarda le osservazioni del prof. Schober, direi che una vivacità, una tensione di animi nelle richieste di autonomia era senz'altro presente, ma non parlerei di drammaticità. Passione, certe volte anche toni accesi, ma una fondamentale correttezza da ambedue le parti. E qui mi sia consentito portare un esempio a questo proposito.

Quando, nel dicembre del 1900, i deputati trentini alla Dieta di Innsbruck iniziarono la tattica dell'ostruzionismo, da parte della maggioranza tedesca non vi fu, come si sarebbe potuto aspettarsi, nessuna ritorsione. E infatti vennero in quel tempo approvate da quella stessa maggioranza delle leggi che rispondevano a pressanti esigenze della popolazione trentina. Lo stesso deputato Brugnara dichiarava allora, a nome della rappresentanza trentina, che doveva ringraziare per la equanimità e cavalleresca cortesia che era stata usata verso i deputati trentini, nonostante il programma ostruzionista col quale essi erano intervenuti alla Dieta. « Noi ci siamo presentati per fare dell'ostruzionismo — disse il Brugnara — e diamo atto a voi che avete egualmente approvato a nostro vantaggio delle leggi che vengono incontro alle impellenti necessità della popolazione trentina ».

Certo vi fu dell'ostilità, oltre che a Vienna, anche ad Innsbruck ad accogliere delle richieste di autonomia che avrebbero potuto rappresentare un primo passo per chiedere, in un secondo tempo, il distacco totale del Trentino dal Tirolo tedesco e la sua annessione al Regno d'Italia. Ai tirolesi tedeschi stava soprattutto a cuore l'unità (« la sacra unità » della provincia tirolese). Comunque per tre volte vi fu senz'altro, da parte tedesca, una chiara volontà di risolvere il problema dell'autonomia. Una prima volta nel 1868, quando venne costituita a Trento una Sezione di Luogotenenza, con l'implicito riconoscimento dell'unità territoriale del Trentino. Poi nel 1871, con la presentazione agli « uomini di fiducia » trentini del noto progetto « Sartori-Hohenwart ». Infine negli anni 1900-1902 che videro la collaborazione dei

rappresentanti dei partiti tedeschi clericale e liberale, Kathrein e Grabmayr, con quelli dei corrispondenti partiti trentini, Conci e Brugnara, su un comune progetto di autonomia. E di questo progetto ha trattato ampiamente lo stesso prof. Schober nella sua recente, preziosa pubblicazione, *Der Kampf um das Autonomieprojekt von 1900-1902 für das Trentino*.

Riguardo all'atteggiamento dei socialisti trentini, dirò che il loro programma autonomistico, a forte contenuto sociale, era un programma massimalista. In Battisti la richiesta di autonomia si univa a dure critiche ai liberali e ai clericali, accomunati nell'accusa di inerzia su tale questione.

Infine, sui rapporti irredentismo-autonomia è da rilevare che la questione irredentistica non poteva essere posta né alla Dieta né al Parlamento, anche se è indubbio che in vari deputati trentini la richiesta di autonomia si accompagnava ad aspirazioni irredentistiche: queste però, naturalmente, dovevano essere tenute nascoste. Per il Degasperi, in particolare, dirò — citando quanto già affermato dal prof. Corsini nel suo libro *Il colloquio Degasperi-Sonnino* — che egli « non fu un irredentista », ma fu ciò non di meno di pensiero e di sentimenti altamente italiani. La posizione dei Popolari s'ispirava allora all'ideale « nazionale positivo ».

Nella mia relazione ho considerato soprattutto il rapporto autonomia-idea nazionale. Ho vista la questione nazionale inserirsi su quella autonomistica senza negarla, come prova il riproporsi di quest'ultima dopo le due guerre mondiali, con una sua peculiare, autonoma validità.

Ernesto Sestan

Siamo giunti dopo due giornate laboriosissime alla fine delle nostre fatiche.

Mi pare che tirando le somme possiamo essere soddisfatti del nostro lavoro; abbiamo sentito come questi problemi di autonomia si prospettavano non soltanto nella Monarchia asburgica ma anche in altri Paesi, in Germania, in Spagna, perfino in Russia; e si sarebbe potuto anche continuare, nel Belgio ecc. Ad ogni modo mi pare che il ventaglio che è stato presentato della problematica relativa all'autonomia in senso generale e poi particolare per l'Austria sia stato, direi, completato

interamente. Se poi si voglia domandarsi se queste nostre scorribande nel passato possono avere qualche utilità per il futuro e possano semmai dare qualche indicazione, su questo punto di storia *magistra vitae* sono piuttosto scettico. Noi qui siamo degli storici, il nostro compito è quello di esaminare il passato e di vederlo, si capisce, con la nostra mentalità di oggi, quanto più serenamente è possibile, ma non di fare i futurologi, quello lo lasciamo ai politici.

Non voglio chiudere però senza ringraziare, credo interpretando il pensiero di tutti, innanzitutto la Provincia autonoma di Trento e poi la Società di Studi Trentini di Scienze Storiche per la generosa ospitalità e oltre a questo poi per la perfetta organizzazione, e questo è dovuto, si sa, al nostro Corsini e ai suoi collaboratori e collaboratrici; e quindi a nome di tutti esprimo il più vivo ringraziamento.

SEZIONE GIURIDICA
PRESIEDUTA A TURNO DAI RELATORI

L'AUTONOMIA PROVINCIALE: PROBLEMI DI ORGANIZZAZIONE

di **Giorgio Pastori**

1. — Il tema che mi è stato affidato in questo Convegno celebrativo dell'autonomia provinciale, è il tema dell'organizzazione. Spetta a me esaminare come l'autonomia provinciale si sia manifestata nel corso del suo sviluppo e della sua esperienza trentennale sul piano organizzativo. Qual'è dunque il problema che si tratta di affrontare? Si tratta di esaminare se e come le forme e condizioni particolari dell'autonomia provinciale, se e come la specialità dell'autonomia provinciale sul piano delle funzioni e dei compiti attribuiti dallo Statuto originale del 1948 e, successivamente, dallo Statuto modificato nel 1971-1972 abbiano trovato rispondenza in un assetto, in un'organizzazione idonea a renderle operanti ed efficaci. Si tratterà quindi di cogliere quale rapporto si sia realizzato fra specialità funzionale, come momento di base qualificante dell'autonomia provinciale, e specializzazione organizzativa conseguente, nei due momenti: nel 1948, quando si avvia il regime speciale della Provincia in sostituzione del regime ordinario precedente, comune alle Province del resto d'Italia, e si determina l'esigenza di una pari specializzazione sul piano organizzativo; nel 1971-72 quando si verifica un ulteriore sviluppo, un'ulteriore specializzazione sul piano funzionale della Provincia rispetto alla sua configurazione precedente e si manifesta quindi l'esigenza di un ulteriore adeguamento degli aspetti organizzativi.

Come vedremo, l'esigenza di una tipicità, d'una specializzazione organizzativa, non è un'esigenza accolta né nel momento iniziale né nel momento successivo da cui discende il regime attuale. Si può fin da ora affermare che il profilo organizzativo, che costituisce un aspetto dell'autonomia provinciale altrettanto determinante che gli aspetti politico, funzionale e finanziario, risulta sufficientemente trascurato, o comunque affrontato in via subordinata rispetto ad altre esigenze. Non è difficile rendersi conto di ciò, considerando innanzitutto, come primo momento, il modello organizzativo introdotto dallo Statuto del 1948, in relazione ai caratteri dell'autonomia provinciale da esso riconosciuti.

2. — La prima cosa che colpisce l'osservatore di oggi, che ha sotto gli occhi anche la esperienza delle Regioni ordinarie, la esperienza dell'attuazione dell'ordinamento regionale in tutto il territorio, è che lo Statuto del Trentino - Alto Adige (al pari degli altri Statuti speciali) disciplina in modo assai circostanziato, quasi minuzioso, comunque in modo assai più minuzioso di quanto la Costituzione non faccia per le Regioni ordinarie, l'assetto organizzativo fondamentale sia della Regione come delle Province e lo costituzionalizza, determinando quindi anche la rigidità del modello organizzativo adottato.

La Costituzione per le Regioni ordinarie si limita a definire alcuni tratti fondamentali del modello organizzativo, tant'è vero che con gli Statuti regionali deliberati dalle stesse Regioni ed approvati poi con legge dal Parlamento, è stato possibile integrare e sviluppare in modo diverso la formula organizzativa tratteggiata dal Costituente venticinque anni prima. Nel caso dello Statuto trentino del 1948 (e da questo punto di vista nulla è cambiato anche con le modifiche del '71-'72) si produce una estesa costituzionalizzazione e quindi un irrigidimento del modello, definito in modo sufficientemente minuzioso.

Non è difficile spiegarsi le ragioni guardando all'epoca e alle circostanze in cui furono adottati gli Statuti del 1948. Innanzitutto, vi era tutta una tradizione precedente di disciplina degli enti locali caratterizzata dal mancato riconoscimento di una autonomia statutaria degli enti stessi in campo organizzativo, per cui, quando si è inteso dare un regime speciale a degli enti locali, si è ritenuto di dover dettare una disciplina speciale invece di prevedere la possibilità, la facoltà degli enti di darsi una disciplina speciale.

In secondo luogo, credo che bisogna tener conto, nel caso del Trentino - Alto Adige, delle specifiche condizioni di ordine politico, delle singole situazioni locali che consigliavano di garantire mediante un modello organizzativo rigido, l'assetto dei rapporti interni alle forze politiche e agli Enti locali, oltre che i rapporti fra gli enti nell'ambito dell'ordinamento fondato dallo Statuto.

Più che considerazioni che avrebbero consigliato flessibilità nel disciplinare il modello organizzativo in sede statutaria, sono state tenute presenti considerazioni di ordine politico-garantistico, di equilibrio politico e di garanzia dei rapporti esterni (con lo Stato) e, insieme, dei rapporti fra le varie istituzioni create dallo Statuto. Solo in tal modo, d'altra parte, ci si può spiegare il fatto che, pur essendo diversa la

configurazione funzionale delle Province e della Regione, il modello organizzativo della Regione e delle Province è identico.

In sostanza, va segnalato come proprio in sede di Statuto speciale si è tolta la facoltà di autoorganizzazione, non si è riconosciuta in sede di autonomia speciale la autonomia statutaria a enti che proprio sotto questo aspetto avrebbero dovuto avere maggiore spazio di autonomia: sono invece enti sprovvisti di autonomia statutaria, se si eccettua la competenza legislativa sugli uffici e sul personale ad essi addetto e sugli enti dipendenti.

D'altro canto, si è persa l'occasione di prevedere una qualche clausola a temperamento dell'avvenuta costituzionalizzazione del modello organizzativo: si pensi, ad esempio, ad uno Statuto della stessa epoca, lo Statuto sardo che, pur disciplinando in modo minuzioso il modello organizzativo della Regione Sarda, prevede peraltro all'art. 54 che nelle materie di cui all'art. 123 della Costituzione (cioè nelle materie formanti oggetto della potestà statutaria delle Regioni ordinarie) è possibile modificare le disposizioni dello Statuto (legge costituzionale) con le stesse modalità previste dall'art. 123, cioè attraverso una deliberazione regionale approvata con legge del Parlamento. E che clausole come questa, di decostituzionalizzazione del modello organizzativo o di altri aspetti dello Statuto, siano utili lo conferma lo stesso Statuto del Trentino - Alto Adige che di recente ha introdotto, con l'art. 106, una clausola di decostituzionalizzazione di alcune disposizioni in esso dettate, anche se non attinenti agli aspetti organizzativi.

Se questo è il primo dato, la rigidità e minuziosità del modello statutario, vediamo ora il contenuto. Il costituente statutario del 1948 aveva forse in mente una concezione della Provincia, soggetto, più che di autonomia vera e propria, di autogoverno amministrativo. Le Province, nella prima edizione dello Statuto, avevano sì competenze legislative, oltre che amministrative, in alcune materie, ma ciò che in sostanza si ebbe presente era il fatto che le Province venivano ad esercitare un complesso più ampio di funzioni amministrative rispetto al passato, allargandosi le precedenti funzioni che come Province a regime ordinario avevano ed aggiungendosi in particolare alle attribuzioni delle Province a regime ordinario alcune funzioni amministrative nuove. In più le Province avrebbero anche dovuto esercitare, sempre secondo l'idea originaria dello Statuto, per delega della Regione un notevole numero di funzioni amministrative. Quindi venivano soprattutto a qualificarsi secondo la formula dell'autogoverno, come enti a rappresentanza

politica diretta gestori di funzioni affidate all'ente superiore e nell'interesse dell'ente superiore. In secondo luogo, ciò che rilevava per il costituente del 1948 era che le Province fossero enti di autogoverno amministrativo ad esercizio diretto, ad amministrazione diretta. Mentre per la Regione la delega di funzioni, l'esercizio delle funzioni amministrative attraverso delega alle Province e ad altri enti locali, assumeva valore di regola generale, al pari di quanto prevede l'art. 118 della Costituzione, per le Province si prevedeva sì la facoltà di delegare funzioni ai Comuni e ad altri enti locali di livello non superiore a quello provinciale, ma la delega di funzioni non sembrava esprimere la regola, bensì l'eccezione, qualcosa di occasionale e di eventuale. In relazione a ciò lo Statuto si limita allora ad adattare il modello organizzativo delle Province ordinarie, considerando come dato determinante l'insieme delle competenze amministrative anche se di estensione non particolarmente ampia, tali quindi da poter essere esercitate in amministrazione diretta. Lo Statuto si limita ad adattare il vecchio modello provinciale, prevedendo la riserva al Consiglio provinciale delle nuove funzioni legislative e la correlativa spogliazione del Consiglio provinciale dalle funzioni amministrative, per cui vi è una prima area di competenza del Consiglio provinciale, quella della legislazione, mentre la seconda area, quella della amministrazione viene praticamente concentrata nell'organo esecutivo, nella Giunta, e infine vi è una terza area, quella dell'amministrazione di interesse statale, assegnata al Presidente.

Da una tale distribuzione di competenza l'organo che particolarmente viene ad essere valorizzato è la Giunta, che diventa il centro unitario delle attribuzioni amministrative di spettanza provinciale. Interessante è esaminare come sono state indicate le competenze della Giunta, per comprendere come la Giunta — secondo lo Statuto — sia l'organo preposto all'esecuzione della legislazione statale, regionale e provinciale e l'organo di amministrazione chiamato a realizzare in un certo senso la separatezza dell'amministrazione (concepita come attività giuridica di esecuzione) rispetto alla legislazione, come la Giunta sia il potere esecutivo che dà seguito e nello stesso tempo crea nuove norme di carattere singolare disciplinando situazioni e comportamenti concreti secondo le autorizzazioni di legge.

L'elencazione delle competenze contenute all'art. 48 è in tal senso significativa: si comincia con la riserva della competenza regolamentare che nella Costituzione per le Regioni ordinarie è affidata al Consiglio, si passa poi ai provvedimenti e si affidano infine alla Giunta le

funzioni di vigilanza e di controllo (con i problemi pratici che ne sono seguiti). Quindi tutto l'arco della amministrazione giuridica viene concentrato nella Giunta. Inoltre (a testimonianza del fatto che la Giunta è pur sempre l'erede della vecchia Giunta delle Province ordinarie), si prevede che ad essa spetti anche l'adozione dei provvedimenti di competenza del Consiglio in caso d'urgenza: la ben nota competenza della Giunta di agire in via d'urgenza con i poteri del Consiglio salvo ratifica (che è oggetto di una clausola generale del t.u. legge com. provinciale). Ma che ciò abbia dato luogo ad applicazioni pratiche significative non pare, perché il Consiglio è caratterizzato soprattutto dalla competenza legislativa non esercitabile in via di urgenza da parte della Giunta. Infine, vi è la clausola sulla competenza residuale della Giunta, non più del Consiglio: il punto sei prevede che alla Giunta provinciale spettino tutte le altre attribuzioni demandate alla Provincia dallo Statuto e da altre leggi della Repubblica o della Regione. Quindi, salvo diversa disposizione, tutte le competenze che non hanno diversa allocazione nell'organizzazione interna della Provincia diventano di competenza della Giunta stessa. L'unico momento in cui si riprende il modello delle Province ordinarie, ma nello stesso tempo si pongono le premesse per uno sviluppo organizzativo articolato fra la competenza della Giunta e l'attribuzione ad altri organi, è la norma che attribuisce alla Giunta, per quanto riguarda le attività di amministrazione non giuridica, per i servizi pubblici, il controllo sulla gestione di aziende speciali provinciali per servizi pubblici. Si riprende cioè la figura delle aziende speciali, tipica della legislazione ordinaria in materia, mostrando come questa potesse essere un modulo, una formula per la gestione di quelle che si chiamano, in altra parte dello Statuto, attività di carattere industriale ed economico.

Ora, se dall'art. 48 emerge tale particolare valorizzazione della Giunta, come centro unitario delle attribuzioni amministrative di spettanza provinciale, è anche vero, come emerge sempre dall'elencazione dell'art. 48, che il modello adottato non risulta particolarmente specializzato in relazione alle nuove competenze legislative della Provincia autonoma, né implica un nuovo modo di esercitare le funzioni amministrative.

Alla specialità funzionale non corrisponde dunque una specializzazione del modello organizzativo che resta ancora un modello sostanzialmente atipico, quale si è confermato anche nel primo periodo di funzionamento dell'autonomia provinciale. Con il passare degli anni, si

è assistito al lento decollo dell'azione provinciale, il modello tuttavia ha contribuito essenzialmente a valorizzare il momento amministrativo, il momento dell'intervento pratico immediato della Provincia, più che gli aspetti innovativi dell'azione provinciale.

Va comunque tenuto presente come pregio di questo modello il fatto di individuare, sul piano strutturale, il centro unitario dell'amministrazione provinciale: la Giunta, che (come, d'altronde, nella legislazione ordinaria precedente) è concepita nella sua unità di organo collegiale. E accanto alla Giunta, con funzione di direzione della Giunta stessa, con funzione di esternazione e di rappresentanza della Provincia, c'è il Presidente della Giunta provinciale, il quale ha quella particolare importante responsabilità di ripartire, con proprio decreto, gli affari tra gli assessori, fra i vari componenti la Giunta. Ciò merita di essere sottolineato perché tale prerogativa in ordine all'organizzazione ed al funzionamento interno della Giunta, da una parte valorizza la posizione del Presidente, dall'altra concorre a prevenire le tendenze centrifughe del modello dicasteriale. Gli assessori, lungi dall'essere organi esterni, si qualificano soprattutto come componenti di Giunta e come beneficiari di una ripartizione degli affari disposta dal Presidente nella sua funzione di direzione e organizzazione della Giunta stessa.

3. — Questo è il modello statutario che mi pare trovi conferma nello sviluppo dell'azione provinciale nel periodo successivo. E' qui appena il caso di ricordare le difficoltà di decollo della Provincia di Trento nei primi anni, per la lentezza ed i ritardi nella emanazione delle disposizioni di attuazione. Per poter registrare un provvedimento significativo in materia di organizzazione provinciale, si deve arrivare fino alla legge n. 8 del 1963, in materia di ordinamento dei servizi provinciali.

Da questa legge n. 8 del 1963 (che è tuttora in vigore, con molte modifiche ed integrazioni, soprattutto degli ultimi anni, date le trasformazioni che ha subito la Provincia e che sono ancora in corso) si trae la conferma che ci si trova di fronte sempre ad un adattamento del modello organizzativo delle Province ordinarie. Infatti anche per quanto riguarda l'ordinamento dei servizi provinciali, si ritrovano delle corrispondenze significative con il modello ordinario. In particolare, guardando al testo originario della legge, si ritrova riprodotto lo schema segretario generale-ripartizioni: il segretario generale, in una posizione

simile per competenze e responsabilità a quella rivestita nelle Province e nei Comuni ordinari, con tutte le implicazioni che ne derivano in ordine alla valorizzazione del profilo giuridico dell'amministrazione.

D'altra parte, qui basterebbe per inciso ricordare come solo una disposizione di attuazione del 1958 (il D.P.R. n. 1122) aveva riconosciuto, dopo molti contrasti, la possibilità per la Provincia autonoma di dare un ordinamento apposito alla figura e alla posizione del proprio segretario generale. Il che mostra come le impostazioni proprie del vecchio regime, pre-statutario, si siano protratte parecchi anni dall'emanazione dello Statuto, che attribuiva competenza legislativa alla Provincia in materia di ordinamento degli uffici e del personale dipendente.

Anche nell'ordinamento degli altri servizi, benché non siano molti i servizi previsti, il sistema adottato è quello delle ripartizioni. Altro dato significativo della legge n. 8 del 1963 è che si tratta di una legge di ordinamento degli uffici e insieme di ordinamento del personale. L'ordinamento del personale è sì fondato su un ruolo di base, quello amministrativo, ma accanto a questo sono previsti altri ruoli tecnici e speciali: vi è quindi una notevole frammentazione nell'inquadramento del personale. E quant'altro la legge n. 8 del 1963 riproduce o ripete dei corrispondenti ordinamenti statali, è ulteriore conferma del fatto che ci si trova di fronte ad una applicazione in sede provinciale di un modello consueto, tradizionale, di organizzazione amministrativa.

Tuttavia, negli stessi anni, la legge n. 2 del 1964 che rappresenta una delle pietre miliari dell'azione innovativa svolta dalla Provincia di Trento, introduce, con l'avvento della pianificazione territoriale ed urbanistica provinciale, l'articolazione dell'organizzazione provinciale, invece che per settori, per aree territoriali, e invece che per servizi o per ripartizioni, per soggetti autonomi. La legge cerca infatti di inserire nell'ambito di un sistema di pianificazione territoriale che faccia capo alle Province, Consorzi su base comprensoriale anche a carattere coattivo. La legislazione dei primi anni, peraltro non molto frequente, aveva avuto carattere soprattutto di legislazione di spesa per settore, di intervento finanziario nei vari settori, e pur mantenendo l'unità della competenza amministrativa della Giunta favoriva l'introduzione anche di organi collegiali di rappresentanza categoriale per la gestione degli interventi previsti, quindi determinando ulteriori conseguenze centrifughe nell'unità della amministrazione.

Le linee di sviluppo dell'assetto provinciale prima del 1971 si presentano quindi divaricate: da una parte, le linee organizzative accolte dalla legge generale n. 8 del 1963 e dalla legislazione di settore e di spesa e, dall'altra, la prospettazione di un nuovo modello organizzativo che emerge dalla legge di avvio della pianificazione territoriale. Nel momento in cui essa cerca d'impostare il sistema della pianificazione territoriale urbanistica, facendo partecipi della azione provinciale i consorzi di enti locali, la legge determina un effetto positivo di ritorno all'unità di governo della Provincia stessa.

4. — In uno sviluppo organizzativo ambivalente, che si muove, come è consueto nell'esperienza delle autonomie regionali e provinciali, tra settorializzazione e articolazione per aree territoriali si inserisce il « pacchetto » del 1971-1972.

Ora basterà solo ricordare come nel « pacchetto » del 1971-1972, nelle veramente pregevoli disposizioni di attuazione che sono state dettate in conformità al nuovo Statuto, i caratteri dell'autonomia delle Province, della Provincia di Trento sul piano funzionale, sono stati completamente trasformati.

Oggi le Province di Trento e Bolzano rappresentano forse la manifestazione più completa di attuazione dell'autonomia regionale e la regionalizzazione si manifesta in forma paradigmatica nell'ordinamento delle Province.

Le Province si qualificano per una ampiezza, per una completezza, per un'esclusività di competenze che ne fanno sicuramente degli enti di governo, e non più di autogoverno amministrativo.

Le Province si contrappongono per un loro ruolo di enti di programmazione rispetto a quello che è il nuovo ruolo della Regione, come ente di ordinamento, secondo le indicazioni che provengono da molte norme dello Statuto.

Eppure, a 25 anni di distanza e dopo una trasformazione funzionale di tale portata, quando vi è anche una diversa e più matura consapevolezza dei problemi dell'organizzazione, si è mantenuto inalterato il modello organizzativo delle Province e della Regione: il che è assolutamente sorprendente.

Il modello organizzativo provinciale era identico nel 1948 per la Regione, ed era sicuramente non adatto per la Regione. Ora si scambiano le posizioni ed i ruoli delle Province e della Regione: e se quel modello organizzativo è insufficiente per la Regione, che diventa ente

di ordinamento, certamente è tanto più sfasato rispetto al nuovo ruolo delle Province.

Ci sono peraltro alcuni adattamenti per la Provincia di Bolzano ispirati ad esigenze di tipo politico-garantistico (composizione della Giunta provinciale, ecc.). Cade inoltre la competenza regionale in materia di ordinamento delle Province, che era stata prevista nel testo originario dello Statuto all'art. 5, ma che aveva sempre rappresentato un ramo secco: era stata una delle manifestazioni del regime provinciale precedente a quello dello Statuto del 1948.

Ora può essere facile anche in questo caso comprendere le ragioni che hanno indotto a mantenere inalterato il modello organizzativo: e sono ragioni di tipo garantistico particolarmente forti, date le condizioni peculiari, i difficili equilibri politici ed etnici della Regione. Inoltre, la stessa complessità dei problemi posti sul tappeto in sede di modificazione dello Statuto, ed attinenti soprattutto al tipo di attribuzioni da conferire, all'allargamento dell'autonomia sul piano funzionale, ha certo consigliato di non sollevare nuovi problemi nella definizione del modello organizzativo.

Peraltro, essendo rimasto il modello inalterato, si crea nei fatti, come conseguenza naturale, non come applicazione di una particolare teoria, ma come conseguenza naturale della maggiore ampiezza e della diversa qualità delle attribuzioni conferite, la necessità di una integrazione e di un superamento del modello statutario. Basti un esempio al riguardo: il modello statutario ha mantenuto le stesse norme in tema di deleghe di funzioni, per cui la delega di funzioni è ancora la norma per la Regione, mentre vale ancora l'occasionalità della delega di funzioni per le Province, che pure sono ormai titolari di una gamma amplissima di funzioni, oltre che legislative, programmatiche ed amministrative. Nonostante ciò, si tratta probabilmente di arrivare ad un'integrazione, ad un superamento del modello statutario, attraverso l'utilizzazione di quelle clausole che il modello statutario o le disposizioni di attuazione consentono: facendo, per esempio, la cosa più semplice, facendo diventare regola e non più eccezione la delega delle funzioni.

D'altra parte, nelle stesse disposizioni di attuazione non mancano nuove aperture: l'organizzazione centrale e diretta della Provincia non va considerata da sola, ma nell'ambito delle prospettive che si delineano per l'intera organizzazione provinciale, anche grazie all'utilizzazione di soggetti autonomi. In tal senso, fra le disposizioni di attuazione, il D.P.R. n. 279 del 1974 in materia di agricoltura offre nuove pro-

spettive, oltre a quelle che la legge del 1964 aveva già avviato, per uno sviluppo della organizzazione provinciale per soggetti autonomi. Esso dà facoltà alle Province (e non alla Regione) di costituire le Comunità montane o altri enti con competenza generale per lo sviluppo delle zone montane. Si pongono così le premesse perché l'organizzazione della Provincia non sia più un problema soltanto di definizione delle competenze e dei reciproci rapporti fra gli organi necessari della Provincia: il Consiglio, la Giunta, il Presidente, bensì un problema di definizione e di organizzazione di un sistema provinciale di amministrazione che coinvolga al proprio interno soggetti autonomi: un'organizzazione per soggetti o per enti autonomi, un'organizzazione che coinvolga l'amministrazione locale come momento dell'organizzazione della Provincia. Il che è quanto in modo complesso, contraddittorio, faticoso, forse anche tumultuoso, sembra avvenire dopo lo Statuto del 1971 e con l'attuazione dello stesso. Che cosa mostrano infatti le più recenti linee di tendenza? La legislazione provinciale si è fatta ampia e non può essere colta in tutta la sua ricchezza. Tuttavia da quanto si può scorgere nella legislazione dedicata specificatamente agli aspetti organizzativi e nella legislazione di settore, si constata come la dilatazione dell'azione provinciale venga sempre più a travolgere l'unità dell'amministrazione centrale della Provincia. Dalle modifiche alla citata legge n. 8 del 1963 con la legge n. 20 del 1971, fino all'ultima legge, che ho potuto considerare, la n. 31 del 1977, emerge una moltiplicazione delle strutture della Provincia attraverso successivi incrementi ed aggiunte. La Provincia ingloba progressivamente le nuove competenze attraverso successive leggi che incidono sulla consistenza degli organici e sull'articolazione dei servizi, e creano nuovi ruoli, nuovi servizi, e acquisiscono nuovo personale. Già la legge n. 20 del 1971, in una prospettiva di modernizzazione delle funzioni del segretario generale della Provincia, aveva tolto all'ufficio del segretario generale le competenze in materia di organizzazione e di personale prevedendo allo scopo un servizio autonomo nell'organizzazione provinciale; nello stesso tempo aveva creato i direttori generali e quindi si era avvicinata al modello per direzioni generali del decreto sulla dirigenza dello Stato, senza modificare l'assetto complessivo, l'architettura complessiva dei servizi. Oggi si assiste, per la necessità impellente della Provincia di recepire tutto quanto le è stato attribuito per effetto del pacchetto del 1971-1972, ad una serie continua di leggi che aggiungono senza trasformare. Quindi il punto critico attuale della Provincia è varare continui provvedimenti di in-

quadramento, di ampliamento, di allargamento in attesa di una ristrutturazione che già le stesse leggi annunciano e riconoscono come necessaria, ma che non realizzano ancora.

D'altra parte, un'altra tendenza messa in rilievo dalla legislazione recente, pure di buon livello, in materia di interventi di settore, è il passaggio da una legislazione di spesa e di interventi, assai sparsi, per contributi, a una legislazione per la programmazione di settore. Viene quindi valorizzata la responsabilità della Giunta che da centro unitario delle attribuzioni amministrative, adottato il metodo della programmazione, diventa il centro unitario sì della programmazione, ma di programmazioni di settore, cosicché, nonostante l'introduzione del metodo della programmazione, si creano nuovi problemi. Si pensi a leggi, come per esempio quella sull'edilizia residenziale, la n. 31 del 1972, che pure sistema in modo moderno, tutto quanto concerne la programmazione in materia di edilizia residenziale della Provincia, creando un sistema di programmazione di settore, che fa perno sul Consiglio dell'edilizia abitativa, organo consultivo e di elaborazione e di rappresentanza categoriale e sullo I.A.C.P., come nuova agenzia provinciale.

Ora ci si accorge che l'unità della Giunta, nel prisma delle programmazioni di settore, viene messa in discussione da una costellazione di comitati che si creano a mano a mano che le leggi intervengono, prevedendo tali forme di intervento organico ma di settore. Si veda anche al riguardo la legge n. 55 del 1975 sul patrimonio storico-artistico. D'altro canto, la legislazione più recente, dal 1975 in avanti, spesso prevede deleghe di funzioni e mostra come si sia ripreso il cammino verso la creazione di un sistema provinciale di programmazione e di amministrazione per aree territoriali e per soggetti autonomi, che consenta alla Provincia di organizzarsi, per così dire, fuori dalla propria organizzazione diretta: mi riferisco fra le altre alla legge n. 13 del 1977 sulla scuola, alla legge n. 3 del 1978 sull'assistenza scolastica, e a quelle altre che hanno diretta attinenza con l'attuazione dell'ordinamento comprensoriale. Vi è quindi un evolversi travagliato ma fruttuoso dell'organizzazione provinciale tra i due poli della programmazione, dell'amministrazione e quindi dell'organizzazione per settori e dell'organizzazione per aree, per territori, per soggetti autonomi. E' lo stesso travaglio che vivono anche le Regioni ordinarie, che vivono anche le altre Regioni speciali, da quando sono state riprese le iniziative per aggiornare, ammodernare, decentrare l'organizzazione consolidata su modelli tradizionali, come nel caso della Sicilia e della Sardegna. Si crea perciò la ne-

cessità di combinare i due indirizzi attraverso quella che si suole chiamare un'organizzazione matriciale, cioè un'organizzazione che sappia combinare da una parte la programmazione per settori, dall'altra la programmazione per ambiti comprensoriali, per ambiti territoriali.

5. — Ma come è possibile sciogliere il nodo espresso dalla molteplice e per altro ricca legislazione provinciale? Questo nodo potrà sciogliersi o comunque trovare un quadro di riferimento per essere sciolto, perché si crei una sorta di organizzazione, che incroci responsabilità di settore con responsabilità d'area, assicurando la partecipazione delle amministrazioni locali, se si realizza quel momento di aggiornamento e di integrazione del modello statutario che è costituito dalla disciplina delle procedure della programmazione nel senso indicato dagli statuti ordinari e dalle recenti leggi nazionali di contabilità. Già la Provincia si è messa su questa strada quando, con delibera di fine anno del 1977, la Giunta ha avviato e come anticipato l'attuazione delle procedure di programmazione, non solo sulla base di un piano territoriale, ma di un piano di sviluppo economico provinciale che prevede e coordina nel proprio interno i progetti e gli interventi per settore e nello stesso tempo sia articolato per ambiti comprensoriali e la cui formazione sia in un certo senso il frutto della partecipazione a carattere generale dell'amministrazione locale organizzata in comprensori.

La disciplina delle procedure della programmazione va considerata come il quadro normativo per una programmazione generale che valorizzi anche il vertice della Provincia, che da vertice amministrativo o da vertice legislativo diventerà un vertice unitario di tipo programmatico; è quindi anche una disciplina che deve definire innanzitutto i rapporti tra gli organi della Provincia, superando la separatezza dei rapporti Consiglio-Giunta. Nel primo periodo il Consiglio era rimasto sullo sfondo data l'esiguità della competenza legislativa di cui la Provincia disponeva; oggi il Consiglio interviene nell'esercizio delle nuove competenze legislative in modo molto più ampio e più ricco che in passato. Sta il fatto però che la legislazione non deve essere considerata separatamente dall'amministrazione e viceversa. Il problema è di creare il coordinamento di entrambe attorno alla programmazione: per questo, come nel 1948 il Consiglio venne spogliato delle competenze amministrative, oggi la Giunta deve essere spogliata delle competenze amministrative puntuali per restare centro di promozione della programma-

zione, in dialogo, in confronto, in incontro con il Consiglio. Sono concetti questi che nella delibera del 31 dicembre 1977 sono già evidenti: si tratta, da un lato, di disciplinare e di aggiornare i rapporti, Giunta-Consiglio, passando dall'unità dell'amministrazione realizzata dalla Giunta come organo collegiale nello Statuto del 1948, alla unità della programmazione, realizzata insieme dalla Giunta e dal Consiglio.

Dall'altro la disciplina delle procedure della programmazione è anche la disciplina dei rapporti tra la Provincia e l'organizzazione autonoma locale. Disciplina quadro che deve assicurare un confronto di carattere organico e generale e non per settori, per interventi, o per singole deleghe. Non basta dare tante deleghe, considerate ciascuna come conferimento di singoli pacchetti di attività da svolgere o di pacchetti di finanziamenti da utilizzare. La legislazione provinciale mostra di avere consapevolezza di queste esigenze. Ad esempio nella già ricordata legge n. 3 del 1978 in materia di assistenza scolastica, con cui si conferiscono deleghe ai comprensori, si aggiunge una norma che rivela la consapevolezza di dover calare le deleghe in un quadro molto più ampio di procedure di programmazione e di disciplina dei rapporti tra Provincia e Comprensori. Si dice infatti che, in ordine alle funzioni delegate, « troveranno applicazione le disposizioni contenute in apposito provvedimento legislativo con il quale saranno disciplinati in modo organico i rapporti con i comprensori in dipendenza delle attribuzioni ai medesimi da parte della Provincia di funzioni amministrative inerenti a materie di competenza autonoma. In tale provvedimento saranno previste in particolare forme di partecipazione dei Comprensori alle determinazioni da adottarsi dalla Provincia nelle varie fasi di impostazione e attuazione delle deleghe nonché gli strumenti adatti a garantire l'armonico inquadramento delle funzioni delegate nell'ambito della programmazione provinciale ». Sono espressioni abbastanza complicate, ma l'idea è in sostanza che prima bisogna disciplinare i rapporti tra Province e Comprensori, e di qui poi trarre le premesse di un migliore inquadramento e di una migliore organicità delle deleghe.

Se ciò è vero, se la disciplina delle procedure della programmazione è il primo strumento per realizzare un disegno organizzativo unitario ed insieme articolato, che realizzi la nuova qualificazione delle Province, come enti di programmazione e di governo, altri strumenti non sono meno importanti. Vorrei ricordare, fra questi, soltanto quello che già la Provincia in altre sue leggi annuncia: il nuovo ordinamento, la nuova architettura degli uffici provinciali.

Di fronte alla realtà tecnico-professionale della Provincia, del suo personale, alle carriere, ai ruoli del personale e al moltiplicarsi degli uffici e dei servizi, si pone l'esigenza della disciplina degli uffici e della disciplina del personale. La disciplina degli uffici dovrà tener conto del fatto che Giunta e Consiglio, in particolare la Giunta diventi centro promotore dell'azione di programmazione. Si tratta quindi di prevedere, nella disciplina degli uffici, delle strutture di coordinamento generale e di coordinamento dipartimentale, ovvero per settori organici quali sono indicati nel D.P.R. 616, necessarie all'azione di governo e di programmazione della Provincia. Le Province autonome hanno tutto (e più di) quello che hanno ricevuto le Regioni ordinarie: con il D.P.R. 616 le Regioni ordinarie hanno ricevuto le nuove attribuzioni raggruppate per settori organici. Ora uno dei principali sforzi che deve fare la Provincia è che la gamma delle funzioni ricevute sia riorganizzata per settori organici, perché gli strumenti (le funzioni e le competenze) per governare i singoli settori organici sono certamente già a disposizione delle Province stesse.

A sua volta la disciplina del personale (a parte i problemi del trattamento economico) sarà anch'essa una disciplina ispirata a esigenze di unificazione dell'ordinamento relativo al personale, di aggiornamento della disciplina del personale a quelli che ormai sono gli sviluppi conseguenti anche all'ultimo accordo stipulato per gli statali, agli ultimi sviluppi registrati persino per il personale statale, e dovrà perciò condurre alla soppressione di tutti gli istituti che danno luogo alla cosiddetta struttura ad alveare. Compito tipico e proprio delle Province sarà poi quello di unificare nei fatti, oltre che nell'ordinamento, le molte competenze tecniche e professionali ricevute dai vari enti che hanno ceduto funzioni alle Province. Si tratta adesso di dare un volto e un assetto omogeneo alle qualifiche professionali del personale.

Naturalmente l'ultimo e non meno importante strumento è il nuovo assetto dell'amministrazione locale, come modo per organizzare la Provincia stessa: la Provincia ha le ricordate competenze in materia di comunità montane o di enti analoghi, previste dal D.P.R. cit. sull'agricoltura.

Sia la legge quadro statale sull'amministrazione locale, sia il nuovo ordinamento dell'amministrazione locale che la Regione potrà realizzare nell'esercizio delle proprie competenze, sono strumenti preziosi per la Provincia per potere completare il disegno di cui è stata a suo tempo antesignana la Provincia stessa: il disegno di organizzare l'azione pro-

vinciale, la partecipazione alla programmazione e all'amministrazione provinciale, attraverso l'organizzazione autonoma locale. E questo mi pare che sia forse il più importante risultato che potrebbe derivare dal fatto che la Provincia è diventata un centro per così dire completo di competenze, e che può costruire un sistema articolato, in cui si realizzino i valori dell'autonomia e di autoamministrazione della comunità provinciale.

In sostanza non basta organizzare la Provincia, occorre organizzare la comunità provinciale.

L'AUTONOMIA PROVINCIALE: PROBLEMI DI ATTIVITA'

di **Alberto Roccella**

1. La condizione istituzionale delle Province di Trento e Bolzano era profondamente innovata, nel 1948, dall'autonomia speciale concessa alla Regione Trentino - Alto Adige. Con questa, come è noto, si intendeva dare attuazione sul piano dell'ordinamento interno agli impegni di carattere internazionale assunti dal Governo con gli accordi di Parigi del 5 settembre 1946, tesi a riconoscere una particolare autonomia alle popolazioni di lingua tedesca della provincia di Bolzano, al fine di salvaguardarne le caratteristiche etniche¹⁾; ma la particolare organizzazione data al sistema dell'autonomia regionale toccava direttamente e profondamente anche il ruolo delle preesistenti Province, con una soluzione senza l'uguale fra le altre Regioni, neanche fra quelle cui, contemporaneamente al Trentino - Alto Adige, veniva conferito un ordinamento speciale.

In Sardegna, infatti, l'istituzione della Regione non toccava le Province. In Sicilia, i liberi consorzi di Comuni, che secondo lo Statuto (art. 15, secondo comma) avrebbero dovuto sostituire le Province, sono rimasti una mera previsione statutaria²⁾. Nella Valle d'Aosta la Regione subentrava alla Provincia: già prima dell'istituzione della Regione, le norme sull'ordinamento amministrativo della Valle³⁾ avevano soppresso la Provincia di Aosta e trasferito le sue funzioni alla nuova amministrazione, che sarebbe poi diventata la Regione. L'ordinamento

¹⁾ Sul valore giuridico dell'accordo De Gasperi-Gruber v. A. MARAZZI, *L'autonomia dell'Alto Adige e la sua rilevanza internazionale*, in *Rass. dir. pubb.* 1958, I, 95 ss.; A. PIZZORUSSO, *Il contenuto normativo dell'accordo De Gasperi-Gruber*, in *Studi in memoria di Andrea Torrente*, Milano, 1968, vol. II, 945 ss.

²⁾ Il D.P.G.R. 29 ottobre 1955, n. 6, recante le norme sull'ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione siciliana, stabiliva (art. 266) un termine di tre anni per la costituzione dei liberi consorzi; il termine tuttavia è decorso inutilmente. Sui liberi consorzi siciliani v. G. MIELE, *Il nuovo ordinamento degli enti locali in Sicilia*, in *Riv. trim. dir. pubb.* 1956, 278 ss.; S. SPATARO, *Commento teorico-pratico alla legge sull'ordinamento amministrativo degli enti locali in Sicilia*, vol. II, Milano, 1966, 3ª ed., 1 ss.; A. TIGANO, *Il libero consorzio tra Regione e Comune*, in *Riv. trim. dir. pubb.* 1973, 1326 ss.

³⁾ D. lg. lgt. 7 settembre 1945, n. 545.

della Valle d'Aosta presentava così elementi di analogia con quello adottato per il Trentino - Alto Adige, che però rimaneva peculiare; l'istituzione della Regione Trentino - Alto Adige si accompagnava infatti alla conferma delle due Province⁴⁾, ma anche ad un loro strettissimo collegamento con la Regione, evidente soprattutto nel rapporto tra i Consigli provinciali e il Consiglio regionale, e ad una radicale trasformazione delle loro funzioni. Si aveva infatti l'attribuzione non solo alla Regione, ma altresì alla Provincia di Bolzano, e simmetricamente — pur in mancanza di analoghe esigenze di tutela etnica — alla Provincia di Trento, della potestà legislativa, sia del tipo esclusivo che di quello concorrente, secondo un criterio di distinzione delle materie, e quindi con un regime di separazione delle competenze tra la Regione e le due Province.

La particolarità di questo ordinamento richiamava immediatamente l'attenzione dei commentatori: si rilevava che lo Statuto regionale aveva trasformato la fisionomia istituzionale delle Province che, pur conservando questo nome e pur rimanendo iscritte in un ordinamento regionale, avevano acquistato la fisionomia di vere e proprie Regioni; mentre, per quanto riguarda la Regione, si affermava che essa altro non era se non la federazione delle due Province⁵⁾.

Caduta, dopo più matura riflessione, questa ricostruzione dell'ordinamento del Trentino - Alto Adige, non è mai stato invece messo in dubbio che lo Statuto regionale abbia trasformato le due Province da enti autarchici territoriali con una generica tutela costituzionale (quella dell'art. 128), in enti dotati di uno specifico rilievo costituzionale, analogo a quello delle Regioni⁶⁾, essendo la loro sfera di autonomia, nei confronti sia dello Stato che della Regione, precisamente individuata e garantita dallo Statuto regionale, approvato con legge costituzionale⁷⁾.

⁴⁾ Salvo un ritocco dei loro confini amministrativi, disponendo l'art. 3 dello Statuto l'aggregazione alla provincia di Bolzano dei Comuni mistilingui allora appartenenti alla provincia di Trento.

⁵⁾ Cfr. G. B. (ALLADORE) P. (ALLIERI), *Lo Statuto del Trentino - Alto Adige*, in *Relaz. internaz.* 1948, 90.

⁶⁾ Cfr. F. NOYA, *Contenuto ed aspetti dell'autonomia provinciale nel Trentino - Alto Adige*, in *Atti del quarto convegno di studi giuridici sulla Regione*, Riva del Garda, 27 settembre - 1 ottobre 1963, Milano, 1965, 215 ss., e ivi ulteriori riferimenti.

⁷⁾ L.c. 26 febbraio 1948, n. 5.

Il nuovo ordinamento delle Province tuttavia si innestava sul vecchio, senza sostituirsi ad esso: in tal senso operava infatti la disposizione statutaria (art. 13, secondo comma) secondo cui restavano ferme, in quanto compatibili con lo Statuto, le attribuzioni delle Province ai sensi delle leggi in vigore ⁸⁾).

Le Province dunque continuavano a svolgere le loro vecchie funzioni amministrative, cui sommavano le nuove potestà legislative; ma in effetti per lungo tempo il loro rinnovamento e la loro trasformazione sarebbero rimasti soltanto sulla carta, senza diventare pienamente operativi.

Le difficoltà incontrate dalle Province nell'attuazione del loro nuovo ordinamento si ricollegano a quelle incontrate dalla Regione Trentino - Alto Adige, così come dalle altre Regioni a statuto speciale, e in particolare alla battuta d'arresto sul piano politico, dopo il 1948, del tema delle autonomie regionali e locali. Rinviandosi *sine die* l'istituzione delle Regioni ordinarie, nonostante il perentorio disposto del primo comma dell'VIII disposizione transitoria della Costituzione ⁹⁾, le Regioni speciali finivano per assumere il carattere di eccezioni in un ordinamento che rimaneva, nel suo complesso, accentrato. Sul piano operativo poi le Regioni speciali non potevano subentrare immediatamente allo Stato nell'esercizio delle funzioni amministrative loro spettanti, dovendo attendere il trasferimento delle funzioni stesse dallo Stato, da operarsi attraverso le disposizioni di attuazione degli Statuti ¹⁰⁾;

⁸⁾ Sulla norma v. in senso parzialmente diverso P. CESAREO, *Ancora dei rapporti fra la Regione Trentino - Alto Adige e le Province di Trento e Bolzano*, in *Dir. pubb. reg.* 1955, I, 285 ss. e O. SEPE, *Sulla situazione giuridica delle province di Trento e Bolzano*, in *Corr. amm.* 1958, 467-469.

⁹⁾ Sul punto v. i rilievi critici di P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le regioni in Italia, nel 1954 (considerazioni d'un costituzionalista)*, in *Scritti giuridici raccolti per il centenario della casa editrice Jovene*, Napoli, 1954, 199 ss., il quale mette in evidenza come il rinvio di un termine stabilito da una norma costituzionale sia stato operato dapprima con leggi ordinarie (l. 24 dicembre 1948, n. 1465; l. 25 ottobre 1949, n. 762) e poi addirittura con la semplice inerzia.

¹⁰⁾ Una eccezione è costituita dalla Valle d'Aosta, per la quale il trasferimento delle funzioni amministrative era avvenuto ancor prima dell'emanazione dello Statuto regionale, con le citate norme sull'ordinamento amministrativo della Valle nonché con il d. lg. lgt. 7 settembre 1945, n. 546 e con i d. lg. C.p.S. 11 novembre 1946, n. 365, 15 novembre 1946, n. 355, 23 dicembre 1946, n. 532 e 1 aprile 1947, n. 218. Lo Statuto della Valle non prevede, a differenza degli altri Statuti speciali, una delega al Governo per l'emanazione di disposizioni di attuazione dello Statuto stesso; ulteriori trasferimenti di funzioni alla Regione

ma l'emanazione da parte del Governo dei decreti legislativi contenenti tali disposizioni di attuazione procedeva a rilento, limitando anche l'esercizio della potestà legislativa regionale ¹¹⁾.

Per quel che riguarda specificamente il Trentino - Alto Adige ¹²⁾, allo Statuto seguivano nello stesso anno 1948 disposizioni di attuazione relative agli organi della Regione e delle Province e al Commissario del Governo ¹³⁾ e, nel 1949, ulteriori disposizioni di attuazione riguardanti norme statutarie finanziarie ¹⁴⁾. Nel 1951 veniva emanato un ampio decreto ¹⁵⁾ contenente norme sul rinvio e l'impugnazione delle leggi regionali e provinciali, sul bilinguismo ¹⁶⁾, sul controllo degli atti della Regione e delle Province. Il decreto regolava inoltre una serie di materie (acque e impianti elettrici, agricoltura, caccia, industria e commercio, comunicazioni e trasporti, previdenza sociale, libri fondiari), tutte però affidate alla potestà legislativa della Regione; le sole disposizioni che toccavano le Province erano, oltre a quelle sul controllo, quelle concernenti le attribuzioni di pubblica sicurezza dei rispettivi Presidenti, e una norma in materia urbanistica (l'art. 37) con cui si

Valle d'Aosta devono quindi essere disposti con legge formale: v. recentemente l. 16 maggio 1978, n. 196. Sull'ordinamento della Regione Valle d'Aosta, in generale, v. V. ONIDA, *Aspetti dell'autonomia della Regione Valle d'Aosta*, in *Riv. trim. dir. pubb.* 1971, 256 ss. e successivamente E. VITTA, *Valle d'Aosta*, in *Noviss. Dig. It.*, vol. XX, Torino, 1975, 426 ss.

¹¹⁾ Si affermava infatti l'indirizzo interpretativo secondo cui il valido esercizio delle competenze, anche normative, delle Regioni era da ritenersi subordinato alla previa emanazione delle disposizioni di attuazione: cfr. la giurisprudenza della Corte costituzionale citata da F. BASSANINI, *L'attuazione delle Regioni*, Firenze, 1970, 168 nt. 16.

¹²⁾ Sulle disposizioni di attuazione per il Trentino - Alto Adige v. F. VISETTI, *Le norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige*, in *Atti del terzo convegno di studi giuridici sulla Regione*, Cagliari-Sassari, 1-6 aprile 1959, Milano, 1962, 672 ss., e successivamente F. TRIMARCHI BANFI, *Le disposizioni d'attuazione per gli statuti regionali*, in *Studi preliminari sulle leggi cornice per le Regioni*, Milano, 1968, 271 ss.

¹³⁾ D.P.R. 12 dicembre 1948, n. 1414.

¹⁴⁾ D.P.R. 5 aprile 1949, n. 172; D.P.R. 15 agosto 1949, n. 619.

¹⁵⁾ D.P.R. 30 giugno 1951, n. 574.

¹⁶⁾ In ordine al bilinguismo veniva poco dopo emanato anche il D.P.R. 21 novembre 1951, n. 1396; la validità delle disposizioni di tale decreto, originariamente limitata a cinque anni, fu poi prorogata: v. D.P.R. 29 dicembre 1956, n. 1507; D.P.R. 24 gennaio 1962, n. 46; D.P.R. 4 luglio 1967, n. 638.

stabiliva l'approvazione con legge provinciale dei piani regolatori comunali e di quelli territoriali di coordinamento non eccedenti il territorio della Provincia.

Le Province dunque beneficiavano del trasferimento di funzioni in misura ridottissima; d'altra parte devono essere sottolineate le disposizioni di attuazione dello Statuto relative al controllo delle leggi: con queste si stabiliva infatti (art. 4) che il Governo, dopo il rinvio delle leggi regionali o provinciali e la loro riapprovazione, potesse comunicare al Presidente del Consiglio regionale o provinciale l'intenzione di promuoverne la questione di legittimità costituzionale; in tal caso le leggi regionali e provinciali avrebbero potuto essere promulgate solo se il ricorso non fosse stato poi effettivamente proposto entro il termine di 15 giorni dalla data di entrata in funzione della Corte costituzionale (o nel diverso termine che avrebbe potuto essere stabilito nelle emanande norme per il funzionamento della Corte).

Le stesse disposizioni di attuazione sancivano invece (art. 6, secondo comma) il principio opposto, e cioè la non sospensione dell'efficacia, per le leggi statali di cui il Consiglio regionale avesse deliberato l'impugnazione prima dell'entrata in funzione della Corte costituzionale.

Il risultato di queste disposizioni era quindi che, in attesa dell'istituzione della Corte costituzionale, il Governo era in grado di paralizzare le iniziative legislative regionali e provinciali, mentre la Regione e le Province non avevano alcuno strumento per assicurare il rispetto da parte della legislazione statale dell'autonomia loro riconosciuta dallo Statuto.

Negli anni successivi il Governo emanava numerosi altri decreti contenenti disposizioni di attuazione dello Statuto: ma tali disposizioni riguardavano l'uso della lingua tedesca in provincia di Bolzano¹⁷⁾, il trasferimento alla Regione di aziende demaniali¹⁸⁾ e di beni patrimoniali disponibili¹⁹⁾ e le materie del turismo e industrie alberghiere²⁰⁾, del credito e risparmio²¹⁾, dell'assistenza sanitaria e ospedaliera²²⁾,

¹⁷⁾ D.P.R. 8 agosto 1959, n. 688; D.P.R. 3 gennaio 1960, n. 103; D.P.R. 23 maggio 1960, n. 671.

¹⁸⁾ D.P.R. 15 novembre 1952, n. 3599.

¹⁹⁾ D.P.R. 30 giugno 1954, n. 918; D.P.R. 15 aprile 1956, n. 488.

²⁰⁾ D.P.R. 27 marzo 1952, n. 354.

²¹⁾ D.P.R. 15 novembre 1952, n. 2592.

²²⁾ D.P.R. 18 febbraio 1958, n. 307.

delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza²³⁾, delle miniere²⁴⁾, tutte affidate dallo Statuto alla potestà legislativa regionale; le uniche disposizioni di attuazione concernenti le Province erano nel 1952 quelle sugli usi civici²⁵⁾, nel 1958 quelle relative ai segretari provinciali²⁶⁾ e nel 1959 quelle sulle case popolari²⁷⁾.

Emanate dopo oltre un decennio dallo Statuto, le disposizioni di attuazione sulle case popolari non erano comunque tali da mutare in modo sostanziale l'autonomia della Provincia, neanche solo per questa materia, dato che lo Stato si riservava la concessione di mutui da parte di enti od istituti ultraregionali e della Cassa depositi e prestiti, le agevolazioni per mutilati e invalidi di guerra e profughi, le agevolazioni per la costruzione di case popolari nelle zone colpite da gravi calamità naturali, l'ordinamento degli enti operanti nel settore anche al di fuori del territorio regionale, e in particolare dell'INCIS, la disciplina generale del piano INA-casa e cioè, in definitiva, l'edilizia sovvenzionata disciplinata da fonti diverse dal t.u. dell'edilizia popolare ed economica. Poco dopo la Corte costituzionale correggeva la ripartizione delle competenze a favore delle Province²⁸⁾, ma solo marginalmente, sì che poteva affermarsi che « l'attività legislativa provinciale sembra declinarsi da piena od esclusiva a meramente integrativa » e che comunque nella materia « continua[va] a svolgersi l'attività statale, concorrendo con quella provinciale ed anzi soverchiandola per importanza »²⁹⁾.

Il bilancio dell'attuazione dell'ordinamento autonomistico speciale del Trentino - Alto Adige alla fine degli anni '50 era quindi disomogeneo. Per quanto riguarda la Regione, sembra di poter affermare che essa, pur con i limiti posti dalle disposizioni di attuazione, veniva progressivamente posta in grado di esercitare le sue funzioni. Quanto al bilinguismo in provincia di Bolzano, numerose erano le disposizioni approvate dal Governo, anche se, come è noto, esse venivano ritenute inadeguate e non corrispondenti allo spirito degli accordi di Parigi dalle

²³⁾ D.P.R. 26 gennaio 1959, n. 97.

²⁴⁾ D.P.R. 27 luglio 1962, n. 1350.

²⁵⁾ D.P.R. 17 luglio 1952, n. 1064.

²⁶⁾ D.P.R. 18 ottobre 1958, n. 1122.

²⁷⁾ D.P.R. 26 gennaio 1959, n. 28.

²⁸⁾ Corte cost., 26 gennaio 1960 n. 2, in *Giur. cost.* 1960, 31.

²⁹⁾ L. PALADIN, *Osservazione alla sentenza della Corte costituzionale* 26 giugno 1962 n. 71, in *Giur. cost.* 1962, 765.

popolazioni interessate e dal Governo austriaco. Del tutto carente era invece l'attività dello Stato per il riconoscimento effettivo dell'autonomia speciale alle due Province, visto che in definitiva le due uniche materie affidate alla potestà legislativa provinciale per le quali le disposizioni di attuazione dello Statuto erano emanate erano gli usi civici e le case popolari; restavano così insoluti i problemi di tutte le altre materie affidate all'autonomia provinciale, tra cui, in particolare, quella, vivamente sentita dalla Provincia di Bolzano, della scuola.

Ancora negli anni '60, dunque, dell'ordinamento autonomistico speciale prefigurato dagli accordi di Parigi lo Stato aveva di fatto attuato solo il « quadro » dell'autonomia provinciale, mentre invece quest'ultima era sostanzialmente elusa e non realizzata.

2. La mancata emanazione delle disposizioni di attuazione dello Statuto per la parte concernente le nuove attribuzioni provinciali ha costituito la causa forse più rilevante delle difficoltà incontrate dalla Provincia di Trento lungo tutti gli anni '50 e '60 per l'affermazione della sua nuova identità; ma vi sono anche altri elementi che devono essere almeno sommariamente ricordati in una ricostruzione dell'esperienza dell'autonomia provinciale speciale.

Il Governo tentava infatti di svuotare i contenuti dell'autonomia legislativa provinciale, anche per la ridotta parte in cui questa poteva svolgersi mancando le disposizioni di attuazione, attraverso il suo potere di controllo delle leggi provinciali. Le norme al riguardo, già ricordate, inducevano la Provincia, almeno fino al 1956, a sottoporre i suoi disegni di legge a un esame preliminare informale del Governo, per assicurarsi in via preventiva il buon esito del controllo; ma il Governo evitava di comunicare il proprio orientamento, o manifestava la propria opposizione a qualsiasi tentativo di modificazione della disciplina statale vigente: pretendendo di identificare principi fondamentali praticamente in ogni disposizione di legge statale, il Governo riduceva la potestà legislativa provinciale a potestà regolamentare, a carattere meramente attuativo ³⁰).

³⁰) Si veda al riguardo quanto esponeva il Presidente della Giunta provinciale di Bolzano con riferimento a quella Provincia (ma con considerazioni in buona misura riferibili anche alla condizione di Trento): A. PUPP, *Difficoltà incontrate nell'applicazione dello Statuto del Trentino-Alto Adige*, in *Atti del secondo convegno di studi regionali*, Palermo, 8-13 ottobre 1956, Roma, 1958, 222 ss.

In questa operazione, peraltro, il Governo trovava il conforto della Corte di cassazione che, in una sentenza emessa a sezioni riunite (con riferimento alla Regione siciliana), riduceva la potestà legislativa regionale alla facoltà regolamentare già riconosciuta dalla legge agli enti autarchici territoriali, e nella risoluzione di conflitti determinati dalla concorrenza di norme legislative statali e regionali, ancorché queste ultime concernessero materie di competenza esclusiva della Regione, dava prevalenza alle norme statali ³¹⁾.

Si intende in questo contesto come anche per altri aspetti dell'autonomia provinciale, non strettamente legati alla potestà legislativa e alle disposizioni di attuazione dello Statuto, si affermasse nei fatti un orientamento volto a sfumarne i contenuti, e a mettere la Provincia in una posizione di subordinazione nei confronti della Regione; in tal senso, almeno, sembra possa essere valutata l'attuazione data all'art. 48 dello Statuto, che aveva affidato alle Giunte provinciali la vigilanza e la tutela sugli enti locali (art. 48, n. 5). Al riguardo, la prassi instaurata dalla Regione, sulla scorta di un parere del Consiglio di Stato ³²⁾, era nel senso che anche nel nuovo ordinamento fosse esperibile contro gli atti negativi di controllo il ricorso gerarchico previsto dall'art. 343 del t.u.l.c.p. del 1934 ³³⁾: si determinava così per la Provincia una situazione confliggente con la sua condizione di ente ad autonomia costituzionalmente garantita attraverso l'attribuzione di specifiche funzioni ³⁴⁾,

³¹⁾ Cass., sez. un., 6 settembre 1952 n. 2855, in *Foro it.* 1952, I, 1169; la sentenza suscitava numerosi commenti critici: v. G. FERRARA, *Sulla potestà legislativa delle Regioni*, in *Rass. dir. pubb.* 1953, II, 172 ss.; M. S. GIANNINI, *Leggi regionali e regolamenti di autonomia degli enti territoriali*, in *Giur. compl. Cass. civ.* 1952 (XXXI), II, 936 ss.; G. GUARINO, *Illegittimità della legge statale per violazione dello Statuto siciliano e sindacato del giudice ordinario*, in *Foro it.* 1952, I, 1502 ss.; G. LANDI, *Orientamenti della Corte suprema di Cassazione in materia di concessioni di terre incolte*, in *Riv. trim. dir. pubb.* 1953, 781 ss.; G. BALLADORE PALLIERI, *L'attività legislativa delle Regioni*, in *Atti del primo convegno di studi regionali*, Bressanone, 27 settembre - 1 ottobre 1954, Padova, 1955, 97-98.

³²⁾ Cons. St., comm. spec., parere 16 novembre 1951 n. 1822, in *Riv. amm.* 1952, II, 554, su cui v. i rilievi di O. SEPE, *I ricorsi gerarchici nell'ordinamento regionale del Trentino-Alto Adige*, in *Corr. amm.* 1952, 458 ss.

³³⁾ Modificato dall'art. 18 della l. 9 giugno 1947, n. 530.

³⁴⁾ Cfr. P. CESAREO, *Dei rapporti tra la Regione Trentino-Alto Adige e le Province di Trento e Bolzano nel sistema autonomistico regionale*, in *Riv. amm.* 1954, I, 698 ss.; ID., *Ancora dei rapporti fra la Regione Trentino-Alto Adige e le Province di Trento e Bolzano*, cit., 284; F. BENVENUTI, *Note sul ricorso ge-*

oltre che una palese difformità dal sistema dei controlli che, in attuazione dell'art. 130 della Costituzione, veniva in quel periodo stabilita per le Regioni a Statuto ordinario³⁵); bisognava però aspettare fino al 1961 perché la Corte costituzionale dichiarasse che gli atti di controllo emanati dalle Giunte provinciali avevano carattere di definitività e che quindi non era ammesso ricorso alla Regione³⁶).

Si è già sottolineato inoltre come la Provincia sia stata privata della possibilità di tutelare la propria autonomia secondo le forme previste dalla Costituzione e dallo Statuto fino al 1956, anno in cui cominciò effettivamente a funzionare la Corte costituzionale; non sembra peraltro di poter affermare che l'entrata in funzione della Corte abbia costituito una svolta sostanziale nell'autonomia trentina, per l'indirizzo fondamentalmente non favorevole alle autonomie regionali assunto dalla Corte costituzionale³⁷).

Con riferimento alla giustizia costituzionale è poi da ricordare la particolare posizione attribuita alla Provincia dallo Statuto regionale (artt. 82-83): la Provincia infatti era legittimata a ricorrere avanti alla Corte costituzionale per impugnare solo le leggi regionali, o quelle dell'altra Provincia, che violassero la sua autonomia. Le leggi dello Stato che, violando lo Statuto regionale, comportassero una lesione dell'auto-

rarchico improprio, in *Scritti giuridici in memoria di Piero Calamandrei*, Padova, 1958, vol. IV, 53; v. anche M. ACOSTINI, *Le Province autonome di Trento e di Bolzano nella Regione autonoma Trentino - Alto Adige*, in *Rass. dir. pubb.* 1957, I, 601 ss.

³⁵) L. 10 febbraio 1953. n. 62, art. 63.

³⁶) Corte cost., 30 dicembre 1961 n. 73, in *Giur. cost.* 1961, 1316 con osservazione di M. S. GIANNINI, *Ricorsi amministrativi negli ordinamenti regionali*.

³⁷) Indirizzo chiaramente messo in evidenza in varie rassegne e commenti: cfr. V. CRISAFULLI, *Le Regioni davanti alla Corte costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubb.* 1963, 537 ss.; G. GUARINO, *Stato e Regioni speciali nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Atti del quarto convegno di studi giuridici sulla Regione*, cit., 59 ss.; A. PIRAS, *La Corte Costituzionale e le Regioni a Statuto speciale*, in *Atti del quarto convegno di studi giuridici sulla Regione*, cit., 98 ss.; S. D'ALBERGO, *L'antiregionalismo nell'indirizzo della Corte costituzionale*, in *Critica marxista* 1970, n. 3, 99 ss. (i saggi di Guarino e di D'Albergo sono ora ripubblicati nell'antologia a cura di E. ROTELLI, *Dal regionalismo alla Regione*, Bologna, 1973, rispettivamente 129 ss. e 167 ss.); per una rassegna della giurisprudenza della Corte costituzionale sul Trentino - Alto Adige fino al 1963 cfr. P. CESAREO, *La giurisprudenza della Corte costituzionale concernente particolarmente la Regione Trentino - Alto Adige e le Province di Trento e Bolzano*, in *Riv. trim. dir. pubb.* 1963, 576 ss.

nomia provinciale potevano invece essere impugnate solo dalla Regione: alla Provincia si riconosceva soltanto la legittimazione passiva nei giudizi proposti dallo Stato avverso le leggi della Provincia stessa³⁸).

L'iniziativa per la difesa giurisdizionale delle proprie potestà era dunque sottratta alla Provincia e affidata invece alla Regione. Solo nel 1971, con la legge costituzionale di modifica dello Statuto regionale, alla Provincia sarebbe stata aperta la strada della tutela diretta della propria autonomia davanti alla Corte costituzionale³⁹).

In questo quadro si possono ricordare anche due problemi specifici affrontati dalla Provincia negli anni '50 e che sono abbastanza significativi del lento e difficile passaggio al nuovo ordinamento della Provincia speciale: il problema del segretario generale e quello della forma di approvazione del bilancio.

Il primo problema, quello del segretario generale, mostra in modo esemplare il tentativo dello Stato di mantenere la Provincia il più possibile nella condizione giuridica prestatutaria, assimilandola quindi a tutte le altre Province della Repubblica e riducendo il significato dell'autonomia speciale concessa nel 1948.

La Provincia, dotata di potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto⁴⁰), aveva incluso il segretario generale nelle tabelle organiche del personale provinciale approvate con la prima legge provinciale sull'ordinamento (provvisorio) del personale⁴¹) e nel 1954, in occasione del collocamento a riposo della persona che ricopriva quell'ufficio, aspirava ad esercitare effettivamente la sua autonomia, procedendo alla nomina del nuovo

³⁸) Cfr., in dottrina, F. BENVENUTI, *Impugnazione delle leggi dello Stato e autonomia delle province nello Statuto del Trentino-Alto Adige*, in *Riv. trim. dir. pubb.* 1953, 554 ss. e, in giurisprudenza, Corte cost., 9 luglio 1956 n. 17, in *Giur. it.* 1956, I, 1, 833 con nota di F. BENVENUTI, *Sulla legittimazione processuale costituzionale delle province del Trentino-Alto Adige*; la stessa soluzione veniva affermata anche nell'ipotesi di conflitto di attribuzioni: cfr. Corte cost., 26 gennaio 1957 n. 22, in *Giur. cost.* 1957, 359; nella giurisprudenza successiva cfr. Corte cost., 17 aprile 1957 n. 56, in *Giur. cost.* 1957, 653; Corte cost., 19 giugno 1958 n. 38, in *Giur. cost.* 1958, 507, con osservazione di L. ELIA; v. anche F. LUBRANO, *Autonomia provinciale e proposizione di impugnativa alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.* 1964, 1728 ss.

³⁹) V. art. 98 del testo unico del nuovo Statuto, emanato col D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670.

⁴⁰) Art. 11 n. 1 dello Statuto del 1948.

⁴¹) L.p. 4 gennaio 1954, n. 1.

segretario tra il personale dipendente della Provincia. Il Ministero dell'interno pretendeva invece di applicare alla Provincia di Trento lo stesso sistema di provvista del segretario generale proprio delle Province ordinarie, assegnandole quindi un funzionario estratto dal ruolo nazionale dei segretari provinciali.

Il punto di diritto controverso era quello del rapporto tra la legislazione statale sui segretari provinciali ⁴²⁾ e la legislazione provinciale sugli uffici e sul personale. A sostegno della posizione assunta dal Ministero dell'interno si affermava che il segretario generale doveva ritenersi escluso dall'ambito delle potestà provinciali per la sua qualifica di funzionario statale e per la sua iscrizione in un ruolo nazionale, e che comunque la legge provinciale n. 1 del 1954 rinviava per le assunzioni del personale provinciale alle disposizioni vigenti, e quindi per il segretario generale alle disposizioni della legge statale. La Provincia, per contro, metteva in evidenza che lo Statuto nello stabilire la potestà legislativa provinciale in materia di ordinamento degli uffici e del personale ad essi addetto non aveva fatto eccezione per il segretario generale; rilevava inoltre che la legge provinciale n. 1 del 1954 aveva trasformato il segretario generale in un funzionario provinciale, avendogli fra l'altro attribuito un grado diverso da quello che avrebbe avuto secondo l'ordinamento dello Stato.

E' chiaro tuttavia che il conflitto andava ben al di là di una semplice divergenza sull'interpretazione e il coordinamento di norme giuridiche, ma che esso aveva un rilievo politico, involvendo una questione di principio relativa alla portata dell'autonomia provinciale.

La mancanza della Corte costituzionale, e quindi la impossibilità di dirimere la controversia sul piano giurisdizionale, induceva ad un accomodamento, invero raffinato: lo Stato metteva a disposizione della Provincia, in posizione di comando, un funzionario del ruolo statale dei segretari provinciali, al quale la Provincia, con un suo atto, affidava la reggenza dell'ufficio del segretario generale.

Il conflitto era così solo sopito, e non risolto; esso si rianimava l'anno successivo allorché, essendo nuovamente disponibile il posto di segretario generale, la Giunta provinciale deliberava la promozione a segretario generale del vicesegretario generale: la delegazione e poi la sezione di controllo della Corte dei conti negavano la registrazione del

⁴²⁾ Le leggi dell'epoca in vigore erano la l. 27 giugno 1942, n. 851 e la l. 9 agosto 1954, n. 748.

provvedimento, mentre il Ministro dell'interno inseriva anche la Provincia di Trento in un bando di concorso per posti vacanti di segretario generale di Province e Comuni ⁴³⁾.

Il tentativo della Provincia di investire del conflitto la Corte costituzionale non aveva successo, in quanto la Corte dichiarava l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione ad agire in giudizio della Provincia ⁴⁴⁾; il conflitto però si allargava anche alla Provincia di Bolzano, che si vedeva prima rinviata e poi impugnata dal Governo una legge provinciale avente specificamente per oggetto « Norme sullo stato giuridico e sul procedimento di nomina del segretario generale della provincia », con cui si rivendicava la competenza in materia della Provincia.

I termini giuridici della questione variavano leggermente dovendosi discutere se le norme sull'ordinamento dei segretari provinciali costituissero principi dell'ordinamento giuridico dello Stato, e quindi limite alla potestà legislativa provinciale; non variava però la portata politico-costituzionale del conflitto, dato che al fondo dell'impugnativa governativa rimaneva il disconoscimento della situazione di autonomia speciale delle due Province di Trento e Bolzano rispetto a tutte le altre Province della Repubblica.

Dopo quattro anni il conflitto trovava infine composizione sul piano politico invece che su quello giurisdizionale ⁴⁵⁾, con l'emanazione da parte del Governo di una disposizione di attuazione che accoglieva pienamente le posizioni delle Province ⁴⁶⁾; la Provincia di Trento poteva così dettare norme per l'accesso all'ufficio di segretario generale, e stabilire esplicitamente che lo stato giuridico del segretario generale era disciplinato dal regolamento organico della Provincia ⁴⁷⁾.

Se la questione del segretario generale mostra soprattutto gli ostacoli posti dallo Stato all'affermarsi della nuova condizione di autonomia, la vicenda del bilancio della Provincia invece sembra denotare una

⁴³⁾ Per una più ampia esposizione dello svolgimento della controversia tra Stato e Provincia fino al 1956 v. *Provincia 1956: Relazione della Giunta Provinciale sull'attività svolta nel quadriennio 1952-1956 dalla Provincia Autonoma di Trento*, Trento, 1956, 48-56.

⁴⁴⁾ Corte cost., 21-26 gennaio 1957 n. 22, in *Giur. cost.* 1957, 359.

⁴⁵⁾ In seguito alla rinuncia al ricorso da parte del Governo, il giudizio fu dichiarato estinto con ord. 9 maggio 1959 n. 25, in *Giur. cost.* 1959, 353.

⁴⁶⁾ D.P.R. 18 ottobre 1958, n. 1122.

⁴⁷⁾ L.p. 16 giugno 1959, n. 5.

certa lentezza dei suoi amministratori nel valutare appieno la nuova condizione istituzionale dell'Ente. Fino al 1954, infatti, il bilancio della Provincia continuò ad essere approvato in forma amministrativa, e in genere tutti gli atti di gestione continuarono ad essere svolti secondo le norme di bilancio e di contabilità della legislazione comunale e provinciale; solo nel 1955, sette anni dunque dopo lo Statuto, la Provincia cominciò ad approvare il suo bilancio con legge.

Il mutamento nella forma di approvazione del bilancio può considerarsi uno dei segni del superamento della configurazione tradizionale della Provincia espressa dalla legislazione sull'amministrazione locale. In effetti lo Statuto regionale prescriveva esplicitamente, all'articolo 73, l'approvazione con legge del bilancio della Regione, ma nulla diceva in ordine a quello delle Province, cosicché la Provincia di Trento si era attenuta alle norme fino a quel momento seguite; il passaggio all'approvazione del bilancio con legge esprimeva dunque l'acquisita consapevolezza — pur nel silenzio dello Statuto sul punto specifico — della peculiarità della condizione istituzionale della Provincia, e il suo netto distacco dalla vecchia Provincia prestatutaria ⁴⁸⁾.

Per altro verso, tuttavia, la nuova forma di approvazione del bilancio metteva in evidenza la assoluta specialità della condizione giuridico-istituzionale della Provincia nel nuovo ordinamento della Regione Trentino - Alto Adige. Avendo la Provincia conservato le sue vecchie funzioni amministrative prestatutarie, il suo ordinamento di bilancio e di spesa veniva ad essere regolato in modo promiscuo dalle norme sulla contabilità generale dello Stato, da quelle della legge comunale e provinciale e dalle disposizioni della stessa legge provinciale di bilancio, come ben chiarivano due pronunce della Corte dei conti: veniva infatti ritenuto illegittimo uno storno di fondi disposto dalla Giunta provinciale, ai sensi della legge comunale e provinciale, per provvedere a spese obbligatorie, mentre si riconosceva necessaria una apposita legge di variazione al bilancio ⁴⁹⁾; per contro, consentendo la legge di bilancio il prelevamento di somme dal fondo di riserva per sopperire a deficienti impostazioni di bilancio senza limite alcuno circa i capitoli di spesa impinguabili, veniva ritenuto superato il divieto posto dall'art. 317 del

⁴⁸⁾ Cfr. *Provincia* 1956, cit., 45.

⁴⁹⁾ Corte dei conti, sez. contr., 3 novembre 1955 n. 55, in *Riv. Corte Conti* 1956, II, 23.

t.u.l.c.p. del 1934 di disporre prelevamenti dal fondo di riserva per spese facoltative ⁵⁰).

Al contempo diventava problematico il collegamento tra spese facoltative e bilancio; l'approvazione del bilancio con legge, caratterizzandosi quest'ultima come legge esclusivamente formale, si accordava infatti con le spese disposte dalle leggi provinciali sostanziali, mentre non si accordava con la facoltà accordata alla Provincia di effettuare spese facoltative ai sensi del t.u.l.c.p. del 1934 (art. 312); tali spese rimanevano infatti senza una autorizzazione legislativa, o meglio con una autorizzazione legislativa (quella appunto del t.u.l.c.p.) del tutto generica e indeterminata, l'unica fonte legislativa rimanendo in realtà la stessa legge di bilancio ⁵¹).

Questi problemi sono rimasti tuttavia senza soluzione. In passato la Corte dei conti, nelle sue relazioni sui rendiconti della Provincia, ha ripetutamente auspicato che la Regione, dotata di potestà legislativa sull'ordinamento non solo dei Comuni, ma altresì delle Province, emanasse apposite disposizioni di contabilità generale per le Province, sia per dirimere le incertezze sorte tra l'applicazione della legge di contabilità generale dello Stato e del t.u.l.c.p., sia per disciplinare in modo organico l'effettuazione delle spese facoltative ⁵²); ma la Regione non ha raccolto il suggerimento e d'altra parte con la riforma statutaria del 1971 ha anche perso la sua potestà legislativa sull'ordinamento delle

⁵⁰) Corte dei conti, sez. contr., 3 novembre 1955 n. 54, in *Riv. Corte Conti* 1956, II, 22. Per ulteriori notizie su entrambi i casi cfr. *Provincia* 1956, cit., 46-48.

⁵¹) Sul punto v. F. NOYA, *Contenuto ed aspetti dell'autonomia provinciale nel Trentino - Alto Adige*, cit., 221-222.

⁵²) Cfr. F. GARRI, *Le relazioni della Corte dei conti sui rendiconti della Regione Trentino - Alto Adige e delle province di Trento e Bolzano* (1956-1964), in *Foro amm.* 1966, III, 317-319; *ID.*, *La relazione della Corte dei conti sui rendiconti della Regione Trentino - Alto Adige e delle province di Trento e Bolzano per l'esercizio finanziario 1965*, *ivi* 1966, III, 375; *ID.*, *La relazione sull'attività dell'amministrazione regionale Trentino - Alto Adige e delle province di Trento e Bolzano nel 1966*, *ivi* 1968, III, 304; *ID.*, *Le osservazioni della Corte dei conti sull'attività svolta nel 1969 dalla regione Trentino - Alto Adige e dalle province di Trento e Bolzano*, *ivi* 1971, III, 366; *ID.*, *Le osservazioni della Corte dei conti sull'attività delle amministrazioni regionali e provinciali nel 1971*, *ivi* 1973, III, 363.

Province; né in seguito ha provveduto la Provincia stessa, che pure potrebbe darsi un proprio ordinamento contabile ⁵³⁾.

L'ibridismo derivante dalla sovrapposizione delle disposizioni dello Statuto regionale su quelle che antecedentemente regolavano la Provincia è del resto evidente per quel che riguarda l'organizzazione istituzionale dell'Ente e la distribuzione delle competenze tra il Consiglio e la Giunta: lo Statuto infatti affidava al Consiglio l'elezione della Giunta, l'approvazione del regolamento interno e l'esercizio della potestà legislativa, mentre invece affidava alla Giunta tutta l'attività amministrativa della Provincia, compresa la deliberazione dei regolamenti. In connessione col riconoscimento al Consiglio provinciale della potestà legislativa vi era quindi una sostanziale modificazione dei ruoli sia del Consiglio che della Giunta rispetto a quelli stabiliti per le Province ordinarie dal t.u.l.c.p. ⁵⁴⁾, con la perdita da parte del Consiglio provinciale delle sue competenze amministrative e un forte potenziamento del ruolo della Giunta. Per un lungo periodo si aveva così una discrasia tra organizzazione e funzioni: la nuova struttura della Provincia delineata dallo Statuto era immediatamente operativa in una situazione nella quale predominavano ancora largamente, rispetto alle nuove funzioni legislative, le vecchie funzioni amministrative.

3. Le impressioni circa le difficoltà di passaggio al nuovo ordinamento e il sostanziale blocco dell'autonomia speciale sembrano confermate dall'esame della produzione legislativa della Provincia.

L'attività legislativa provinciale iniziò solo nel 1951, dopo l'emanazione delle disposizioni di attuazione recanti le norme sul controllo delle leggi, e con molta cautela, sì che alla fine del primo quadriennio, nel 1952, erano state emanate in tutto appena cinque leggi, dedicate alle agevolazioni creditizie a favore dell'artigianato ⁵⁵⁾, all'edilizia popola-

⁵³⁾ Essendo estensibili alla Provincia di Trento le considerazioni svolte, con riferimento alle Regioni ordinarie, da V. ONIDA, *Problemi di una legislazione regionale di contabilità*, in *Riv. trim. dir. pubb.* 1973, 879 ss.; la l. 19 maggio 1976, n. 335, dettando principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, ha ora esplicitamente riconosciuto la potestà legislativa delle regioni nelle medesime materie.

⁵⁴⁾ R.d. 4 febbraio 1915, n. 148, artt. 241, 242 e 243.

⁵⁵⁾ L.p. 7 novembre 1951, n. 1.

re ⁵⁶⁾, agli usi civici ⁵⁷⁾, alla toponomastica ⁵⁸⁾, all'incremento della cultura e valorizzazione degli usi e costumi caratteristici ⁵⁹⁾.

Queste leggi non costituivano provvedimenti organici di disciplina della materia rispettivamente affrontata, ma riguardavano problemi particolari e in parte valevano a giustificare un intervento della Provincia in settori ad essa estranei secondo il suo ordinamento prestatutario. Significative dei limiti dell'autonomia provinciale in quel periodo sono in particolare le tre leggi relative alle materie dell'artigianato, dell'edilizia popolare e dell'incremento della cultura: esse davano una base legislativa, peraltro estremamente scarna (nessuna di queste leggi superava i dieci articoli), ad attività e spese della Provincia, che però si venivano a giustapporre alle funzioni che nelle stesse materie continuavano ad essere svolte, in mancanza delle disposizioni di attuazione che avrebbero appunto dovuto disporre il trasferimento alla Provincia, dagli organi dell'amministrazione statale.

La legge provinciale sull'artigianato merita tuttavia di essere ricordata in quanto indicativa della sensibilità politica della Provincia e degli strumenti con cui essa si proponeva di incidere sulla realtà sociale: si avvertiva che l'artigianato era un settore produttivo importante nell'economia trentina, ma anche bisognoso del sostegno pubblico, e si individuava lo strumento fondamentale dell'intervento pubblico nella spesa volta a facilitare l'accesso al credito.

Le dimensioni dell'intervento inducono poi a ritenere che l'autonomia provinciale, ferma sul piano della potestà legislativa, riuscisse a trovare un suo svolgimento su un piano diverso, attraverso la politica di spesa in concreto seguita: nel periodo 1952-1956 furono infatti concessi 899 mutui agevolati, per un importo complessivo di 776 milioni; e nel successivo quadriennio 1957-1960, prorogata di validità la legge, furono concessi altri 674 mutui, per un importo di quasi 740 milioni ⁶⁰⁾.

Nel secondo quadriennio (1953-1956) il bilancio quantitativo dell'attività legislativa provinciale risultava più elevato, essendo state ema-

⁵⁶⁾ L.p. 7 novembre 1951, n. 2.

⁵⁷⁾ L.p. 16 settembre 1952, n. 1.

⁵⁸⁾ L.p. 8 novembre 1952, n. 2.

⁵⁹⁾ L.p. 11 novembre 1952, n. 3.

⁶⁰⁾ I dati sono tratti dalla pubblicazione *Autonomia nella Provincia di Trento. Documentazione dell'attività svolta nella terza legislatura*, Supplemento al n. 44 dell'11 ottobre 1960 del B.U. della Regione T.-A.A., 29.

nate complessivamente 34 leggi; sul numero delle leggi approvate incidere però il passaggio alla forma legislativa, a partire dal 1955, per l'approvazione del bilancio di previsione, dei provvedimenti di variazione al bilancio stesso, del rendiconto, e dell'autorizzazione all'esercizio provvisorio: ben nove leggi di quel quadriennio avevano appunto un tale contenuto.

Il numero delle leggi aumentava inoltre anche come conseguenza indiretta dell'approvazione del bilancio in forma legislativa: diventava infatti necessario indicare con legge i mezzi per far fronte a nuove o maggiori spese la cui necessità o opportunità si manifestasse dopo l'approvazione del bilancio e che non trovassero capienza negli stanziamenti ivi disposti; in vari casi la Provincia era costretta a emanare provvedimenti legislativi soltanto per autorizzare nuove spese, indicando i mezzi per farvi fronte e disponendo le variazioni di bilancio conseguenti, ma senza dare una disciplina sostanziale nuova delle materie alle quali le nuove spese così disposte attecchivano.

Fra le altre 25 leggi approvate in quel quadriennio 1953-1956 sono da segnalare quelle relative al personale dipendente della Provincia; si tratta purtuttavia non di leggi organiche sullo stato giuridico del personale, ma soltanto della determinazione delle tabelle organiche per i vari uffici insieme a disposizioni particolari per consentire l'assunzione di avventizi ⁶¹⁾, e della determinazione del trattamento economico, per il quale veniva stabilito il conglobamento totale ⁶²⁾.

Lo stato giuridico del personale dipendente dalla Provincia continuava ad essere regolato, per esplicita disposizione legislativa, dal vecchio regolamento organico deliberato il 2 maggio 1924, regolamento che, contemporaneamente e parallelamente a questi primi interventi legislativi, veniva aggiornato e modificato, mantenendo la sua natura di atto amministrativo. Le modificazioni al regolamento venivano anzi apportate non più con deliberazione del Consiglio provinciale, bensì con decreto del Presidente della Giunta provinciale, dietro deliberazione della Giunta stessa ⁶³⁾, in osservanza della disposizione statutaria che affidava appunto alla Giunta (art. 48, n. 2) « la deliberazione dei regolamenti sulle materie che, secondo l'ordinamento vigente, sono devolute alla potestà regolamentare delle Province », e al Presidente (art. 47) l'emanazione, con decreto, dei regolamenti deliberati dalla Giunta.

⁶¹⁾ L.p. 4 gennaio 1954, n. 1.

⁶²⁾ L.p. 5 settembre 1956, n. 10.

⁶³⁾ Cfr. D.P.G.P. 28 ottobre 1957, n. 5.

Anche per questo aspetto si determinava dunque una commistione di elementi propri della Provincia come ente autarchico e della nuova Provincia con potestà legislative; perché il vecchio ordinamento del personale fosse definitivamente superato e si giungesse ad uno stato giuridico disciplinato interamente dalla legge provinciale bisognava attendere fino al 1963 ⁶⁴).

Anche le altre leggi risultavano di portata modesta, brevissime nella loro formulazione e non mai di disciplina organica; vale tuttavia la pena di segnalare le materie toccate dalla legislazione in quel periodo quanto meno per prendere atto della sensibilità politica così manifestata.

Per l'artigianato proseguiva l'impegno già avviato nel 1951 con l'emanazione della primissima legge provinciale: con i suoi nuovi provvedimenti la Provincia prorogava per cinque anni, fino al 1960, le agevolazioni creditizie istituite nel 1951 ⁶⁵) e costituiva un albo delle imprese artigiane, l'iscrizione al quale veniva richiesta per il conseguimento dei particolari benefici disposti a favore degli artigiani ⁶⁶), anticipando così quanto analogamente avrebbe poco dopo disposto la legge statale ⁶⁷).

Nelle materie dell'istruzione e dell'assistenza scolastica la Provincia disciplinava la scelta dei libri di testo nelle scuole elementari ⁶⁸), istituiva borse di studio ⁶⁹), stabiliva l'erogazione di contributi a favore della gestione delle scuole materne ⁷⁰).

L'attenzione della Provincia si rivolgeva infine alla materia dell'edilizia popolare alla quale erano dedicate in quella legislatura ben sei leggi. Già nel 1951 la Provincia aveva istituito un fondo decennale per la concessione di contributi in capitale, fino al 50% della spesa, a Comuni ed ECA per la costruzione di alloggi popolari, non fruanti di alcun contributo statale; con le sue nuove leggi la Provincia istituiva un altro fondo decennale finalizzato alla realizzazione di alloggi popolari mediante la concessione di mutui venticinquennali al tasso agevo-

⁶⁴) L.p. 23 agosto 1963, n. 8.

⁶⁵) L.p. 20 gennaio 1956, n. 2.

⁶⁶) L.p. 9 maggio 1956, n. 8.

⁶⁷) L. 25 luglio 1956, n. 860, art. 9, ultimo comma.

⁶⁸) L.p. 11 febbraio 1955, n. 2.

⁶⁹) L.p. 18 gennaio 1954, n. 2.

⁷⁰) L.p. 5 febbraio 1955, n. 1.

lato dell'1% ⁷¹⁾, e disponeva la concessione ai privati di contributi sugli interessi dei mutui contratti per la realizzazione di case popolari ⁷²⁾.

E' da sottolineare che sia nel caso degli interventi per l'assistenza scolastica, sia nel caso di quelli per l'edilizia popolare, si aveva, come già nel periodo precedente, una netta separazione tra Stato e Provincia: le leggi della Provincia si limitavano a dare una base normativa a una azione dell'amministrazione locale che risultava parallela e concorrenziale rispetto a quella, perdurante, dello Stato, tanto che la Provincia si premurava di precisare nelle sue leggi che i benefici da queste disposti non erano mai cumulabili con gli analoghi benefici ottenibili a carico dello Stato.

In definitiva, quindi, l'incremento quantitativo dell'attività legislativa non segnava ancora un mutamento qualitativo del ruolo autonomistico della Provincia. Né d'altra parte risultava diversa la condizione della Provincia di Bolzano, come ben appariva da pubbliche dichiarazioni del Presidente della rispettiva Giunta: sulle 17 materie affidate alla potestà legislativa provinciale, la Provincia di Bolzano aveva potuto emanare due sole leggi generali, relative all'artigianato e all'ordinamento dei masi chiusi ⁷³⁾.

Nel successivo quadriennio 1957-1960, corrispondente alla terza legislatura, il numero delle leggi saliva a 44; vale tuttavia anche per questo periodo la considerazione già fatta riguardo l'alta incidenza delle leggi di bilancio, che complessivamente ammontavano a ben 17 (cioè il 38% dell'intera produzione legislativa) ⁷⁴⁾, mentre altre 11 leggi riguardavano il personale o gli uffici, con disposizioni di carattere particolare.

⁷¹⁾ L.p. 13 aprile 1955, n. 5.

⁷²⁾ L.p. 20 gennaio 1956, n. 3. Lo stanziamento originario di 30 milioni annui per 15 anni fu elevato a 40 milioni annui con la l.p. 26 ottobre 1956, n. 17. Sempre nel 1956 la Provincia disponeva l'erogazione di contributi, nella misura del 50% della spesa, anche per la costruzione di alloggi popolari nel Comune di Zambana, distrutto da uno smottamento della montagna soprastante (l.p. 10 dicembre 1956, n. 19).

⁷³⁾ Cfr. A. PUPP, *Difficoltà nell'applicazione dello Statuto del Trentino - Alto Adige*, cit., 222-223.

⁷⁴⁾ E', questo, un dato che rimarrà costante nel tempo: nel quadriennio 1961-1964 l'incidenza delle leggi di bilancio sul totale della produzione legislativa sale al 40%, e addirittura al 51% nel successivo quadriennio 1965-1968.

Per l'artigianato veniva disposta ⁷⁵⁾ la proroga di provvidenze istituite da leggi provinciali precedenti, ormai esauritesi sul piano finanziario; similmente, per l'edilizia popolare veniva disposto ⁷⁶⁾ l'incremento di stanziamenti da erogare secondo le modalità già fissate da leggi precedenti.

Veniva emanata anche una nuova legge provinciale sulle borse di studio ⁷⁷⁾, sostitutiva di quella precedentemente in vigore ⁷⁸⁾. Le disposizioni di attuazione dello Statuto per la materia dell'assistenza scolastica, come si è visto, non erano state ancora emanate, e l'intervento della Provincia continuava dunque a configurarsi come parallelo e alternativo rispetto a quello dello Stato; anche le modalità dell'intervento provinciale rimanevano sostanzialmente analoghe a quelle della legge previgente: ma è significativo lo stanziamento di 9 milioni annui disposto dalla nuova legge, stanziamento che consentiva nel 1960-61 l'assegnazione di 175 borse di studio (di cui 15 a favore di studenti universitari), mentre nello stesso anno il Provveditorato agli studi assegnava solo 78 borse di studio con una spesa inferiore ai 3 milioni ⁷⁹⁾. Sembra di poter confermare e precisare, sulla base di questo confronto, quanto già rilevato a proposito dell'artigianato: la Provincia, bloccata sul piano dell'autonomia legislativa, tendeva, almeno in questo settore, a esprimere una sua autonomia politico-amministrativa, attraverso un indirizzo di spesa che modificava in modo sostanziale quello espresso dallo Stato. Epperò si trattava di una autonomia di segno non dissimile da quella propria di tutte le altre Province che, attraverso le spese facoltative, possono provvedere a qualsiasi servizio ed ufficio di utilità pubblica; restava invece nella sostanza mortificata — al di là dell'istituzione di queste borse di studio con legge piuttosto che con atto amministrativo — l'autonomia provinciale speciale, nel suo aspetto di potestà legislativa di disciplina sostanziale dell'intera materia dell'assistenza scolastica.

Questo giudizio sembra trovare una conferma anche nella materia dell'edilizia popolare, in cui, come si è visto, persisteva la concomitanza tra interventi dello Stato e interventi della Provincia: la Provincia,

⁷⁵⁾ L.p. 28 ottobre 1960, n. 13.

⁷⁶⁾ L.p. 22 agosto 1957, n. 6.

⁷⁷⁾ L.p. 20 gennaio 1958, n. 3.

⁷⁸⁾ L.p. 18 gennaio 1954, n. 2.

⁷⁹⁾ Per l'esattezza, 2.880.000 lire: i dati sono tratti dalle *Linee programmatiche della Giunta Provinciale per il quadriennio 1961-1964*, s.l., s.d., 32.

intervenendo col sistema dei contributi sui mutui o dei mutui a tasso agevolato, consentiva nel periodo fra il 1952 e il 1960 la realizzazione di 1.483 alloggi, per una spesa di 2.700 milioni; si sopravanzavano così i risultati ottenuti — peraltro con una spesa integralmente pubblica — dalla gestione INA-casa, che nello stesso periodo realizzava 1.050 alloggi per una spesa di poco più di due miliardi e mezzo ⁸⁰⁾.

Pur tenendo presente che la gestione INA-casa non rappresentava l'unico strumento di intervento dello Stato nella materia dell'edilizia popolare, e che le modalità finanziarie dell'intervento della Provincia erano ben diverse da quelle della gestione INA-casa, è da mettere in rilievo che la Provincia consentiva il conseguimento di risultati di fatto significativamente diversi da quelli che altrimenti sarebbero stati ottenuti.

Ma è importante ricordare anche che nel corso della terza legislatura l'autonomia provinciale, sostanzialmente bloccata dallo Stato, poté segnare uno sviluppo grazie alla delega di funzioni da parte della Regione. Numerose furono infatti in quel periodo le leggi regionali che si posero sulla strada dell'attuazione dell'art. 14 dello Statuto, secondo cui « la Regione esercita normalmente le funzioni amministrative delegandole alla Provincia, ai Comuni e ad altri enti locali o valendosi dei loro uffici » ⁸¹⁾; la Provincia poté in tal modo estendere la propria attività amministrativa a materie diverse come le aree industriali ⁸²⁾, le strade intercomunali ⁸³⁾, le provvidenze per l'agricoltura ⁸⁴⁾, il turismo ⁸⁵⁾, che fino a quel momento le erano state del tutto estranee.

Non c'è dubbio che la delega di funzioni regionali avesse per l'autonomia provinciale un significato di rilevanza minore di quello che avrebbe invece avuto il trasferimento delle funzioni amministrative statali, di cui non poteva in nessun caso costituire un succedaneo ade-

⁸⁰⁾ I dati sono tratti dalla pubblicazione *Autonomia nella provincia di Trento. Documentazione dell'attività svolta nella terza legislatura*, cit., 45-47.

⁸¹⁾ Una prima legge regionale di delega si era avuta, nella materia delle opere pubbliche, già nel 1951: L.r. 30 maggio 1951, n. 3. Sulle deleghe regionali v. le considerazioni di S. MAURO - F. VISETTI, *Consuntivo dell'attività della Regione Trentino - Alto Adige*, in *Rass. parlamentare* 1962, 525.

⁸²⁾ L.r. 24 agosto 1960, n. 12.

⁸³⁾ L.r. 16 novembre 1956, n. 19.

⁸⁴⁾ L.r. 7 dicembre 1957, n. 18; L.r. 12 dicembre 1957, n. 19 e n. 20; L.r. 30 marzo 1958, n. 7.

⁸⁵⁾ L.r. 23 agosto 1958, n. 18; L.r. 1 dicembre 1958, n. 29.

guato. Essa però merita pur sempre di essere messa in rilievo in quanto, in una situazione di chiusura del potere centrale nei confronti delle Province più accentuata che non nei confronti della Regione, come l'esame delle disposizioni di attuazione ha messo in luce, costituiva un tentativo di riassetto interno del sistema dell'autonomia regionale, già segnato da un forte legame istituzionale tra la Regione e le due Province; si cercava così sul piano politico di dare soddisfazione alla rivendicazione, avanzata soprattutto dalla Provincia di Bolzano, di più larghi margini di autonomia delle Province nei confronti della Regione ⁸⁶).

Il peso rispettivo della Regione e delle Province nel sistema autonomistico trentino e i limiti operativi della delega di funzioni amministrative regionali risultano tuttavia chiari ove si valutino alcuni dati finanziari. Certo la spesa pubblica non rappresenta l'unico parametro per valutare i poteri di governo delle autorità amministrative, o anche solo il grado di attuazione dell'ordinamento regionale speciale, ma può pur sempre costituire un elemento di riflessione: ebbene, nel 1952 le spese della Regione a favore della Provincia di Trento (circa metà del bilancio regionale) erano pari al 91% delle spese della Provincia. Il rapporto fra spese della Regione a favore della Provincia di Trento e spese della Provincia si evolveva negli anni successivi ulteriormente a favore della Regione; le spese regionali per Trento diventavano nel 1956 addirittura superiori a quelle della Provincia, e solo negli anni successivi, crescendo le spese della Provincia, si riducevano al 71% e poi ancora al 55% (rispettivamente nel 1959 e nel 1960) delle spese provinciali.

Fino al 1956 dunque gli interventi pubblici a carico del sistema della finanza locale — esclusi quindi gli interventi gestiti dall'amministrazione diretta e indiretta dello Stato — erano sostanzialmente ripartiti a metà tra Regione e Provincia, mentre nel 1960 il rapporto diventava di circa 2/3 di spese effettuate dalla Provincia ed 1/3 effettuato dalla Regione.

La delega di funzioni dalla Regione alle Province interveniva però in misura molto marginale e non significativa su questo riassetto della finanza pubblica a favore delle Province: la massa finanziaria

⁸⁶) Come sottolinea G. BERTI, *I problemi della delega di funzioni amministrative alla luce dell'esperienza della regione Trentino - Alto Adige*, in *Riv. trim. dir. pubb.* 1971, 661.

corrispondente alle funzioni delegate dalla Regione alla Provincia ammontava in tutto, nel 1960, a poco più di 264.000.000, pari al 3,6% delle spese effettuate dalla Provincia sul proprio bilancio ⁸⁷⁾.

Molto più significativo per le finanze provinciali finiva per essere un provvedimento legislativo statale che interessava tutte le Province, e quindi non toccava la speciale autonomia di Trento: si tratta della legge 12 febbraio 1958, n. 126, in applicazione della quale ⁸⁸⁾ la rete stradale provinciale saliva da 539 a 889 Km (con un incremento di circa il 65%) e successivamente a 1.210 Km ⁸⁹⁾. Sul piano finanziario la Provincia di Trento concorreva così, insieme a tutte le altre Province, alla ripartizione dei contributi del Ministero dei lavori pubblici per la sistemazione delle strade provinciali (art. 18 l. cit.) ottenendo un contributo del 70% sulle spese necessarie, pari a 4.150.000.000 in otto anni e incidente sul bilancio della Provincia nella misura di oltre il 7% ⁹⁰⁾.

Tentando di trarre un bilancio dell'attività della Provincia, bisogna dunque riconoscere che ancora alla fine degli anni '50 gli aspetti prevalenti dell'autonomia provinciale erano quelli legati all'ordinamento della legge comunale e provinciale: i settori di attività che più impegnavano la Provincia erano l'edilizia scolastica, per le spese a carattere obbligatorio riguardanti la provvista dei locali per i licei scientifici e gli istituti tecnici, l'assistenza alla maternità e all'infanzia, il laboratorio di igiene, i dispensari di igiene mentale, la gestione dell'ospedale psichiatrico di Pergine ⁹¹⁾, i lavori pubblici e soprattutto la viabilità.

⁸⁷⁾ Tutte le percentuali dei rapporti tra spese della Regione e spese della Provincia messe in evidenza nel testo risultano da elaborazioni dei dati pubblicati in *Autonomia nella Provincia di Trento. Documentazione dell'attività svolta nella terza legislatura*, cit., 2-5.

⁸⁸⁾ A partire dal 1° agosto 1960 circa 257 Km di strade già provinciali passavano in gestione all'ANAS, mentre venivano classificate come provinciali 63 strade, per circa 600 Km, prima mantenute dai Comuni.

⁸⁹⁾ V. le *Linee programmatiche della Giunta Provinciale per il quadriennio 1965-1968*, in *Quaderni de Il Trentino* 1966, n. 2, 20.

⁹⁰⁾ La rilevanza sul piano finanziario della riclassificazione delle strade non equivaleva peraltro ad incremento dell'autonomia provinciale; è anzi da ricordare che per sostenere la quota degli oneri di manutenzione a carico del proprio bilancio la Provincia era costretta — per la prima volta — a ricorrere all'indebitamento: l.p. 14 febbraio 1963, n. 5 e 6.

⁹¹⁾ Che fra il 1947 e il 1960 vedeva più che raddoppiate le presenze (da 807 a 1.654).

Su queste attività si innestavano però le nuove funzioni relative all'assistenza scolastica, all'istruzione professionale, all'artigianato, all'edilizia popolare, al turismo e all'agricoltura, con norme prevalentemente di spesa, e le funzioni relative all'urbanistica, che era l'unica materia per la quale la Provincia riusciva a dotarsi, nel 1960, di una legge veramente organica, definitivamente varata dopo due rinvii da parte del Governo ⁹²).

Nell'ordinamento prestatutario la materia dell'urbanistica, incentrata sui Comuni e sul Ministero dei lavori pubblici, era del tutto estranea alla Provincia; la legge appare quindi importante, in quanto denota la consapevolezza maturata dalla Provincia del carattere assolutamente fondamentale della pianificazione urbanistica come strumento di governo, sia anche perché essa conteneva vari elementi di novità rispetto alla legge urbanistica del 1942.

Mentre questa definiva il suo oggetto in modo generico ⁹³), la legge provinciale dava una più precisa definizione della portata delle trasformazioni urbanistiche rilevanti per l'ordinamento, e collegava la pianificazione urbanistica alle esigenze economiche. Si ponevano inoltre le basi normative per la formazione del piano urbanistico provinciale: giuridicamente questo era configurato sostanzialmente come un piano territoriale di coordinamento, ma rispetto alla normativa statale si aveva una più precisa determinazione dei contenuti e degli elementi, mentre il procedimento per la sua approvazione veniva completamente riordinato, avvicinandolo a quello proprio dei piani regolatori generali e quindi con il contraddittorio sia dei Comuni che dei privati.

Anche per i piani regolatori generali e i piani particolareggiati la legge dettava una più puntuale disciplina, con riferimento sia ai contenuti che agli elementi, in modo da allargare complessivamente i confini della materia, così come fino a quel momento essa era stata intesa.

4. Nel decennio dal 1961 al 1971 la Provincia consolidava i suoi margini di autonomia, ma non riusciva a realizzare ulteriori sviluppi per l'attuazione dello Statuto del 1948.

L'emanazione delle disposizioni di attuazione dello Statuto anzi si fermava del tutto; dopo quelle del 1962 per il trasferimento alla Re-

⁹²) L.p. 7 luglio 1960, n. 8.

⁹³) « L'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere nel territorio del regno sono disciplinati dalla presente legge »: l. 17 agosto 1942, n. 1150, art. 1, primo comma.

gione dei giacimenti minerari⁹⁴), le uniche disposizioni di attuazione emanate erano, nel 1970, quelle relative all'attribuzione della qualifica di agente di pubblica sicurezza al personale forestale della Regione⁹⁵).

Ma anche le altre Regioni a Statuto speciale incontravano difficoltà: ignorate dalla legislazione di settore, esse vedevano ridotte le loro funzioni dalle prime esperienze di programmazione che sacrificavano le ragioni dell'autonomia a quelle della programmazione⁹⁶). La legge sul piano generale degli acquedotti⁹⁷) e quella sul piano quinquennale di edilizia scolastica⁹⁸) venivano impugnate avanti la Corte costituzionale (quest'ultima proprio dalla Regione Trentino - Alto Adige) per lesione della sfera di autonomia regionale, ma senza successo⁹⁹), mentre d'altra parte sul piano dogmatico si teorizzava la degradazione della potestà legislativa regionale da esclusiva in concorrente come conseguenza dell'attività statale di programmazione economica¹⁰⁰).

Per quel che riguarda più specificamente la Regione Trentino - Alto Adige e le due Province di Trento e Bolzano, lo sviluppo dell'autonomia speciale era condizionato anche dalla grave situazione politica determinatasi sul finire degli anni '50 con la riapertura della questione

⁹⁴) D.P.R. 27 luglio 1962, n. 1350.

⁹⁵) D.P.R. 18 dicembre 1970, n. 1270.

⁹⁶) Su quelle esperienze v. F. TRIMARCHI BANFI, *I rapporti fra Stato e Regioni*, in *Stato, Regioni ed enti locali nella programmazione economica*, Milano, 1973, 65 s.; V. BACHELET, *Interventi economici e programmazione nelle regioni a statuto speciale*, in *Interventi settoriali e programmazione regionale nelle regioni a statuto speciale*, Milano, 1973, 5 ss.

⁹⁷) L. 4 febbraio 1963, n. 129.

⁹⁸) L. 27 luglio 1967, n. 641.

⁹⁹) La questione di legittimità costituzionale della legge sul piano generale degli acquedotti fu dichiarata infondata dalla Corte cost. con la sentenza 1 febbraio 1964 n. 4, in *Giur. cost.* 1964, 33 con nota di S. D'ALBERGO, *In tema di piano economico, piano settoriale e « attuazione » di piano*; quella della legge sul piano quinquennale di edilizia scolastica con la sentenza 10 luglio 1968 n. 92, in *Giur. cost.* 1968, 1502 e in *Riv. giur. scuola* 1970, 27 con nota critica di A. MELONCELLI, *Interesse ad agire nei ricorsi contro norme legislative ed efficacia differita ad opera di terze norme. Riforme economico-sociali della Repubblica*.

¹⁰⁰) Cfr. E. SPAGNA MUSSO, *Programmazione statale e affievolimento della competenza legislativa regionale a carattere esclusivo in competenza concorrente*, in *Rass. dir. pubb.* 1963, 501 ss.; ma v. anche L. PALADIN, *Programmazione economica statale e ordinamento regionale*, in *Riv. trim. dir. pubb.* 1967, 5 ss.

sudtirolese¹⁰¹). Per la tutela della minoranza etnica non bastava più l'attuazione dello Statuto del 1948, ma si poneva il problema politico del suo superamento e della definizione di un nuovo sistema della autonomia regionale, in cui la Provincia di Bolzano (ove la Südtiroler Volkspartei è forza di maggioranza assoluta, mentre è in posizione di minoranza nella Regione) avesse un rilievo effettivo come ente di governo della collettività; cominciava dunque il lento processo di elaborazione del nuovo sistema dell'autonomia regionale¹⁰²), che si sarebbe concluso solo all'inizio del nuovo decennio, con l'emanazione della l.c. 10 novembre 1971, n. 1, di modifica dello statuto regionale e della legge 11 marzo 1972, n. 118, contenente provvedimenti a favore delle popolazioni alto-atesine.

Negli anni '60 la Provincia si trovava quindi ad amministrare quanto aveva acquisito nel decennio precedente e a tentare di esplorare strade diverse da quelle segnate dallo Statuto regionale per lo svolgimento della propria autonomia. Rientrano in questo quadro gli interventi nel settore dei trasporti¹⁰³), nonché quelli per le autostrade del Brennero¹⁰⁴) e della Valdastico¹⁰⁵) attraverso la partecipazione alle società rispettivamente concessionarie o interventi in loro favore; l'intervento, infine, nel campo dell'istruzione superiore, con l'istituzione, attraverso la mediazione dell'Istituto Trentino di Cultura¹⁰⁶), dell'Istituto Universitario di Scienze sociali, oggi trasformato nella Libera Università degli studi, con l'aggiunta all'originaria facoltà di sociologia delle nuove facoltà di economia e commercio e di scienze.

Sul piano invece delle materie di potestà legislativa previste dallo Statuto, proseguivano gli impegni della Provincia già avviati nel decen-

¹⁰¹) Per la controversia italo-austriaca sul problema alto-atesino v. M. Toscano, *Storia diplomatica della questione dell'Alto Adige*, Bari, 1967; A. Pizzorusso, *Il pluralismo linguistico tra Stato nazionale e autonomie locali*, Pisa, 1975, 129 ss.

¹⁰²) A tal fine essenziali furono i lavori della c.d. « Commissione dei diciannove » istituita dal Presidente del Consiglio dei Ministri nel 1961 con l'incarico di studiare i problemi dell'Alto Adige; l'ampia relazione della commissione è pubblicata in G. ANDREATTA - S. PACE, *La Provincia Autonoma di Trento. Itinerario nell'autonomia*, Trento, 1978, 179 ss.

¹⁰³) L.p. 2 maggio 1962, n. 8; l.p. 12 dicembre 1967, n. 10.

¹⁰⁴) L.p. 24 dicembre 1962, n. 14; l.p. 27 novembre 1964, n. 13; l.p. 5 gennaio 1970, n. 1.

¹⁰⁵) L.p. 23 agosto 1971, n. 8.

¹⁰⁶) Istituito con l.p. 29 agosto 1962, n. 11.

nio precedente, con riferimento all'artigianato, all'edilizia popolare, all'assistenza scolastica, e si aprivano nuovi interventi nel campo della cultura ¹⁰⁷).

Ma la legge che esprime l'impegno forse più significativo della Provincia in quel decennio è la nuova legge urbanistica provinciale ¹⁰⁸), che veniva a sostituire la precedente legge organica del 1960.

Mentre venivano insabbiati tutti i progetti di riforma della legislazione statale sulla materia, da quello dell'I.N.U. del 1960 a quelli predisposti, fra il 1961 e il 1964, dai Ministri dei lavori pubblici Zaccagnini, Sullo e Pieraccini ¹⁰⁹), la Provincia con la sua nuova legge accoglieva lo stimolo forse più significativo offerto dalla cultura urbanistica del tempo ¹¹⁰), stimolo ripreso poi, dieci anni più tardi, dalle Regioni ordinarie ¹¹¹), e cioè l'idea di un nuovo livello territoriale di pianificazione, costituito dal comprensorio.

Del resto l'impegno della Provincia in materia urbanistica non rimaneva limitato alla legge, ma da una parte si estendeva in azioni di sostegno alla pianificazione comunale, mediante l'erogazione di contributi volti a favorire la formazione dei piani regolatori generali ¹¹²) e dei programmi di fabbricazione ¹¹³), e per altro verso si traduceva operativamente nell'approvazione del quadro di riferimento della pianifica-

¹⁰⁷) La l.p. 27 novembre 1964, n. 14, istituiva il Museo Tridentino di scienze naturali; la l.p. 31 gennaio 1972, n. 1, istituiva il Museo degli usi e costumi della gente trentina; la l.p. 6 agosto 1968, n. 12, interveniva a favore del Museo palafitticolo del lago di Ledro.

¹⁰⁸) L.p. 2 marzo 1964, n. 2. Su tale legge e sulla legislazione provinciale successiva in tema di urbanistica e tutela del paesaggio v. G. JANES, *Nuovi strumenti legislativi per una politica del territorio: l'esperienza della Provincia Autonoma di Trento*, in *La Regione e il governo del territorio*, Atti del convegno di Milano, 27 maggio 1972, Milano, 1972, 93 ss.

¹⁰⁹) Sull'attuazione della legge urbanistica del 1942 e sui problemi della sua riforma v. M. S. GIANNINI, *Urbanistica e Regioni*, in *Nuova rass.* 1973, 243 ss.; v. anche la testimonianza di F. SULLO, *Lo scandalo urbanistico*, Firenze, 1964 e, ivi, i disegni di legge dell'INU e dei Ministri Zaccagnini e Sullo.

¹¹⁰) V. in particolare G. SAMONÀ, *L'urbanistica e l'avvenire delle città*, Bari, 1959, 271 ss.

¹¹¹) L.r. Emilia-Romagna 31 gennaio 1975, n. 12; l.r. Lombardia 15 aprile 1975, n. 52; l.r. Umbria 3 giugno 1975, n. 40; l.r. Lazio 12 giugno 1975, n. 71.

¹¹²) L.p. 2 maggio 1962, n. 4.

¹¹³) L.p. 28 dicembre 1965, n. 9.

zione urbanistica comprensoriale e comunale, il Piano Urbanistico Provinciale ¹¹⁴).

Su un piano diverso da quello dell'esercizio della potestà legislativa, si andava inoltre anticipando nei fatti, almeno nel caso della pianificazione economica, il nuovo sistema di autonomia che la legge costituzionale di riforma dello Statuto avrebbe sancito più avanti. Benché lo Statuto del 1948 avesse affidato alla potestà legislativa regionale le materie più significative per la pianificazione economica ¹¹⁵) e a quella provinciale solo l'urbanistica e l'artigianato, erano le Province a elaborare fra il 1967 e il 1968 il piano economico (o schema di sviluppo economico) che il Governo richiedeva per l'articolazione regionale del programma economico nazionale, mentre la Regione si limitava a un compito di coordinamento dei documenti predisposti dalle due Province ¹¹⁶).

Questa emersione dell'autonomia provinciale aveva però un valore più politico che concreto. La posizione della Provincia rimaneva infatti strettamente collegata a quella della Regione, e anzi dipendeva da essa sotto il profilo dei rapporti finanziari: lo Statuto regionale, nel disciplinare la finanza della Regione e delle Province (tit. VI, artt. 59-74), aveva delineato un modello fondato essenzialmente sul principio della separazione delle fonti di entrata, ma aveva anche posto un punto di contatto tra finanza della Regione e delle Province con la disposizione secondo cui « allo scopo di adeguare le finanze delle Province al raggiungimento delle finalità ed all'esercizio delle funzioni stabilite dalla legge, ad esse è assegnata annualmente dal Consiglio regionale una

¹¹⁴) L.p. 12 settembre 1967, n. 7. Sui problemi della pianificazione urbanistica provinciale di Trento v. G. ANDREATTA, *Pianificazione e nuovi centri decisionali*, Padova, 1968.

¹¹⁵) Lavori pubblici, miniere, agricoltura, opere di bonifica, comunicazioni e trasporti, sviluppo della cooperazione, turismo, incremento della produzione industriale e delle attività commerciali, ordinamento del credito, acque pubbliche, assunzione di servizi pubblici.

¹¹⁶) Su questa esperienza di programmazione v. F. VISETTI - R. ROSA - F. BERTOLDI, *La programmazione economica regionale nel Trentino-Alto Adige*, in *Interventi settoriali e programmazione regionale nelle Regioni a statuto speciale*, cit., 363 ss.; lo schema di sviluppo economico per il triennio 1968-1970, approvato dal Consiglio provinciale di Trento il 3 febbraio 1968, è pubblicato, insieme al documento regionale di coordinamento, in *Quaderni de Il Trentino* 1968, n. 10-11.

quota delle entrate tributarie della Regione in proporzione del gettito ricavato rispettivamente nel territorio delle due Province » (art. 70, primo comma).

Questo meccanismo di finanziamento, ancorché concernente solo una parte delle entrate della Provincia, costituiva di fatto un elemento di dipendenza, di incertezza e in definitiva di disordine nella gestione della Provincia. La Regione infatti determinava con ritardo la quota di spettanza della Provincia, cosicché questa affrontava l'inizio dell'esercizio finanziario senza la precisa conoscenza delle risorse a sua disposizione; non solo si ricorreva in modo sistematico all'esercizio provvisorio, ma addirittura l'approvazione del bilancio avveniva anche dopo la scadenza del periodo di esercizio provvisorio. La Corte dei conti appuntava la sua attenzione sul fatto e suggeriva alla Provincia di porvi rimedio, iscrivendo in bilancio l'entrata « secondo un prudente e realistico apprezzamento », senza attendere la formale determinazione regionale ¹¹⁷): ma il suggerimento evidentemente consentiva di porre rimedio solo al ritardo nell'approvazione del bilancio, evitando quindi che la Provincia si trovasse nella situazione di non avere né un'autorizzazione all'esercizio provvisorio, né un bilancio di previsione approvato, ma non consentiva di avere un bilancio di previsione realmente attendibile.

E' solo negli anni '70 che si ha una svolta sostanziale nei problemi di attività della Provincia: da una parte, infatti, l'istituzione delle Regioni ordinarie, traducendosi progressivamente in una riforma dell'intero ordinamento repubblicano, è tornata a vantaggio anche delle Regioni a Statuto speciale, mentre per altro verso il nuovo Statuto ¹¹⁸) ha posto basi rinnovate all'autonomia della Regione Trentino - Alto Adige, ma soprattutto delle due Province, la cui potestà legislativa e amministrativa è stata estesa in modo ampio; le materie di potestà

¹¹⁷) Cfr. F. GARRI, *La relazione della Corte dei conti sui rendiconti della Regione Trentino - Alto Adige e delle Province di Trento e Bolzano per l'esercizio finanziario 1965*, cit., 370; cfr. anche *id.*, *Le relazioni della Corte dei conti sui rendiconti della Regione Trentino - Alto Adige e delle province di Trento e Bolzano (1956-1964)*, cit., 317; *id.*, *La relazione sull'attività dell'amministrazione regionale Trentino - Alto Adige e della Provincia di Trento e Bolzano nel 1966*, cit., 303; *id.*, *Le osservazioni della Corte dei conti sull'attività svolta nel 1969 dalla regione Trentino - Alto Adige e dalle province di Trento e Bolzano*, cit., 366; *id.*, *Le osservazioni della Corte dei conti sull'attività delle regioni Trentino - Alto Adige e Friuli - Venezia Giulia nel 1970*, in *Foro amm.* 1972, III, 328.

¹¹⁸) Col D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, è stato emanato il testo unico del nuovo Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige.

legislativa esclusiva si sono più che raddoppiate, passando da 14 a 29, mentre le materie di potestà legislativa concorrente sono passate da 3 a 11.

La riforma statutaria ha anche tentato di definire meglio il rapporto fra la Regione e le due Province, differenziandone i ruoli: mentre il vecchio Statuto sembrava delineare un modello di Regione speciale in cui la distinzione tra Regione e Province era fondata essenzialmente sulle materie affidate alla rispettiva competenza, il nuovo Statuto sembra orientato a puntare piuttosto sulla diversità del ruolo ricoperto dalla Regione rispetto a quello delle Province, prima invece sostanzialmente omogeneo.

La ridefinizione delle materie affidate alla potestà legislativa regionale caratterizza infatti la Regione speciale Trentino - Alto Adige come ente fondamentalmente di ordinamento, investito del compito di definire il quadro istituzionale in cui si svolge l'autonomia provinciale e subprovinciale ¹¹⁹⁾, mentre le Province sono assimilabili a Regioni ordinarie, essendo investite di funzioni di legislazione e di programmazione ¹²⁰⁾.

L'esperienza di questi anni ha mostrato e continua a mostrare le difficoltà derivanti dall'attuazione concreta di un simile modello. Le difficoltà tuttavia investono più la Regione che non le Province, le quali sembrano concordemente orientate a ridurre il significato della potestà ordinamentale della Regione nelle materie affidate, per gli altri aspetti, alla loro potestà legislativa; un orientamento, questo, suscettibile di tradursi in pratica senza troppe difficoltà, dato che anche nel nuovo Statuto è stata mantenuta la configurazione del Consiglio regionale come collegio composto dai consiglieri provinciali.

In seguito al nuovo Statuto si è riaperto il trasferimento delle funzioni, con l'emanazione di una serie di disposizioni di attuazione ¹²¹⁾

¹¹⁹⁾ Cfr. U. POTOTSCHNIC, *Trentino - Alto Adige*, in *Noviss. Dig. It.*, vol. XIX, Torino, 1973, 687-688; nello stesso senso v. anche la *Relazione per il Trentino - Alto Adige* di G. PASTORI, in *Il trasferimento delle funzioni amministrative dello Stato alle Regioni a statuto ordinario e le Regioni a statuto speciale*, Atti del convegno di Lignano, 20-21 maggio 1972, Milano, 1972, 49.

¹²⁰⁾ Cfr. G. PASTORI, *Relazione*, cit., 50.

¹²¹⁾ Fra il 1973 e il 1978 sono stati emanati i seguenti D.P.R.: 20 gennaio 1973, nn. 48, 115 e 116; 1 febbraio 1973, nn. 49 e 50; 1 novembre 1973, nn. 686, 687, 688, 689, 690 e 691; 22 marzo 1974, nn. 278, 279, 280 e 381; 28 marzo 1975, nn. 469, 470, 471, 472, 473, 474 e 475; 26 luglio 1976, n. 752; 12 ago-

che hanno cambiato radicalmente il volto della Provincia: basti pensare che la Provincia aveva all'inizio degli anni '60 circa un migliaio di dipendenti, mentre oggi, in seguito alle nuove funzioni acquisite, ne ha circa 3.600.

Le disposizioni di attuazione del nuovo Statuto hanno consentito alla Provincia di esercitare effettivamente la sua autonomia, sia amministrativa che legislativa. L'espansione delle funzioni della Provincia ha peraltro posto, analogamente a quanto è accaduto alle Regioni ordinarie, un problema che almeno in parte trascende i suoi poteri di riforma, e cioè quello del riordinamento dell'amministrazione locale subprovinciale ¹²²): mentre vigente il vecchio Statuto il problema della delega di funzioni amministrative si poneva esclusivamente nei rapporti tra Regione e Province, esso adesso si pone nei rapporti tra la Provincia e gli enti locali minori. La delega delle funzioni amministrative provinciali incontra però un ostacolo nelle dimensioni dei Comuni: su un numero totale di 219, ben 128 hanno meno di 1.000 abitanti e solo 5 più di 10.000; la Provincia ha quindi espresso, almeno tendenzialmente, una politica di riordinamento dell'amministrazione locale tesa a costituire sotto di sé un doppio livello di amministrazione, attraverso i comprensori. Istituiti con la legge urbanistica provinciale del 1964 come consorzi di comuni per la formazione dei piani urbanistici comprensoriali, i comprensori, dopo la legge statale sulla montagna, sono stati identificati con le comunità montane, e sono stati individuati in varie leggi provinciali dell'ultimo quinquennio come i destinatari di deleghe provinciali ¹²³).

sto 1976, n. 667; 26 marzo 1977, nn. 104, 234 e 235; 19 ottobre 1977, n. 846; 6 gennaio 1978, n. 58; 31 luglio 1978, nn. 569, 570, 571 e 1017. Tali decreti riguardano naturalmente non solo le funzioni delle Province ma altresì quelle della Regione, nonché l'uso della lingua tedesca in Alto Adige. Per un primo commento a tali disposizioni di attuazione v. F. TRIMARCHI BANFI, *Nuove norme di attuazione statutaria per il Trentino-Alto Adige*, in *Le Regioni* 1974, 742 ss.

¹²²) Sul punto v. U. POTOTSCHNIC, *Il riordino del governo e dell'amministrazione locale e nuovi livelli di governo*, in *Atti della conferenza regionale sulle autonomie locali*, Merano, 4-6 febbraio 1977, Regione Trentino-Alto Adige, Ufficio Studi, Quaderno n. 19, Trento, 1977, 21 ss.

¹²³) Cfr. A. ROCCELLA, *I comprensori nella nuova amministrazione locale del Trentino-Alto Adige*, in *Atti della conferenza regionale sulle autonomie locali*, cit., 279 ss.; sui comprensori v. anche D. PINI - M. R. VITTADINI, *Un'esperienza quasi consolidata: i Comprensori nella Provincia di Trento*, in *Arch. studi urb. reg.* 1977, n. 2, 221 ss.

Sul piano dei rapporti con lo Stato è da segnalare che sono tuttora aperti ancora vari problemi, tra cui, innanzi tutto, quello concernente le disposizioni di attuazione per la materia dell'istruzione elementare e secondaria (sono state invece emanate quelle relative alla scuola materna), essendo sorti delicati problemi di coordinamento con le speciali norme in materia dettate dallo Statuto regionale (art. 19) per la Provincia di Bolzano, e con le disposizioni di attuazione già emanate con riferimento esclusivo a quella Provincia ¹²⁴).

E' rimasto inoltre inattuato lo speciale sistema di giustizia amministrativa nella Regione disegnato dallo Statuto ¹²⁵); mentre quindi in tutte le altre Regioni è ormai a regime il doppio grado di giurisdizione amministrativa voluto dalla Costituzione, per le due Province di Trento e Bolzano vige la competenza in unico grado del Consiglio di Stato ¹²⁶).

Sotto altro profilo lo Statuto risulta invece più superato che inattuato; è il caso della finanza delle Province, che risulta ormai del tutto scoordinata dalla riforma tributaria attuata poco dopo quella dello Statuto ¹²⁷). Per altro verso la parziale dipendenza della Provincia dalla Regione prima messa in evidenza è stata trasformata in dipendenza dallo Stato dall'art. 78 dello Statuto, che prevede la c.d. « quota variabile » delle entrate provinciali, contrattata di anno in anno tra il Governo e il Presidente della Giunta provinciale, sulla base dei parametri della popolazione e del territorio riferiti alle spese effettuate dallo Stato nelle altre parti del territorio nazionale nelle materie di competenza regionale.

Si pone quindi l'esigenza di rivedere il sistema delle entrate provinciali, esigenza che può esser soddisfatta, ai sensi dell'art. 104 dello Statuto, non necessariamente con legge costituzionale, ma anche soltanto

¹²⁴) D.P.R. 20 gennaio 1973, n. 116.

¹²⁵) Per una sintetica esposizione del quale v. P. CESAREO, *Guarentigie in favore dei cittadini della Regione appartenenti ai diversi gruppi linguistici per la piena attuazione delle norme di cui all'art. 6 della Costituzione e all'art. 2 dello Statuto di autonomia*, in *Atti della conferenza regionale sulle autonomie locali*, cit., 104-105.

¹²⁶) Cfr. Cons. St., sez. IV, 8 giugno 1976, n. 402, in *Foro amm.* 1976, I, 1548; sez. V, 3 febbraio 1978, n. 156, *ivi* 1978, I, 107; sez. VI, 27 gennaio 1978, n. 96, *ivi* 1978, I, 138.

¹²⁷) La riforma tributaria è stata attuata, come è noto, con una serie di decreti legislativi emanati in base alla l. 9 ottobre 1971, n. 825.

con legge ordinaria, purché su concorde richiesta del Governo e delle due Province.

Ma altri problemi relativi ai contenuti e ai limiti dell'autonomia provinciale derivano anche dalle parallele vicende delle Regioni ordinarie. Quando il trasferimento delle funzioni di attuazione del nuovo Statuto poteva dirsi ormai pressoché completato, è stato infatti attuato il completamento dell'ordinamento regionale previsto dalla legge n. 382 del 1975, con l'emanazione del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616; la ridefinizione delle materie di competenza legislativa regionale, il nuovo ordinamento dei poteri delle Regioni e dei loro rapporti con lo Stato, il rinnovamento delle funzioni delle autonomie comunali così operati propongono alla Provincia — così come in generale alle Regioni a statuto speciale — il problema dell'adeguamento al nuovo ordinamento dei poteri regionali e locali attraverso l'emanazione di nuove disposizioni di attuazione dello Statuto.

INTERVENTI

Feliciano Benvenuti

Ringraziamo il relatore Prof. Roccella per questa attenta analisi del dato, d'altronde così particolareggiata e completa.

Certo è che seguendo la esposizione, credo di aver un po' rivissuto la stagione più o meno felice della mia vita e io non posso non ricordare qui quel primo Convegno di studi regionali, che si tenne pur tra tante difficoltà a Bressanone, in cui, dopo pochi anni dall'introduzione dello Statuto speciale per la Regione e per le Province, si era tentato di fare un consuntivo, del tipo di quello fatto oggi da Roccella, proprio anche sotto il profilo statistico e quantitativo, delle attività legislative e amministrative della Regione e delle Province.

A sentire oggi questa trattazione, vorrei dire asettica, fatta da Roccella, può sembrare che alcune cose siano strane. In realtà chi ha vissuto questa esperienza sa quali motivazioni ci fossero alla base sia di certe inattività sia di certe attribuzioni di competenza alla Regione, in una situazione politica in cui tenere l'equilibrio era particolarmente difficile.

Dove provvedere legislativamente o assumere una competenza? Il momento, così vicino alla fine del conflitto, così aperto per un certo verso a rivendicazioni trentine nei confronti dell'Alto Adige, e altoatesine o sudtirolesi nei confronti dell'Italia, comportava una enorme difficoltà di governo ed un enorme senso di responsabilità.

Io voglio ricordare qui l'opera del Presidente regionale Odorizzi e dei due Presidenti provinciali l'avv. Rosa per Trento e l'avv. Erckert per Bolzano. Proprio in quegli anni difficili, dal '51 in poi sono stato molto vicino al Presidente Odorizzi il cui ufficio era nella stanza che sovrasta questa in cui ci troviamo noi oggi *). Ricordo quante volte si valutava insieme la opportunità di certi atteggiamenti, non tanto in funzione delle competenze provinciali o regionali ma per le ripercussioni che ogni atteggiamento poteva avere sul piano dei rapporti tra i gruppi etnici o dei gruppi etnici nei rapporti con lo Stato. D'altronde devo dire che questo senso di responsabilità, che per forza comportava

*) Le sedute del Convegno, tanto della Sezione storica quanto della Sezione giuridica, sono state tenute nel Palazzo della Provincia Autonoma di Trento. In esso ebbe sede per più di un decennio anche la Giunta e la Presidenza della Regione Trentino-Alto Adige (n.d.r.).

poi alla fine un senso di conservatorismo, era particolarmente sentito anche dall'amministrazione centrale.

Voglio aggiungere: in un'amministrazione centrale nella quale, dopo il grande sforzo della Costituzione e della prefigurazione delle Regioni, i pericoli di una disgregazione, che venivano considerati come pericoli di disgregazione territoriale nell'immediato dopoguerra e di disgregazione sociale, facevano sì che, come tutti sapete, l'ideale regionale abbia avuto quelle opposizioni che hanno fatto sì che poi le Regioni fossero istituite con così tanto ritardo e con tante remore e limitazioni.

Certo la storia costituzionale del nostro Paese in questo trentennio, e la storia costituzionale di questa Regione, deve tenere conto di questi dati di cui Roccella ci ha illustrato la portata oggi, ma non può non tener conto anche di una situazione politica e sociale che, a quelli che l'hanno vissuta, è particolarmente presente e che i giovani faranno bene a considerare, raccogliendo l'esperienza e la testimonianza dei maggiori.

Abbiamo adesso un problema di organizzazione per i nostri lavori. Qui nel nostro programma è prevista la discussione sulle relazioni, al contempo è prevista domani mattina la relazione di Mor sui problemi relazionali della Provincia con la Regione e con lo Stato, che in un certo senso chiude i due temi di oggi.

L'AUTONOMIA PROVINCIALE:
PROBLEMI RELAZIONALI DELLA PROVINCIA
CON LA REGIONE E CON LO STATO

di **Gianfranco Mor**

Il discorso prende l'avvio dalla considerazione del ruolo della Regione Trentino - Alto Adige e delle due province nell'ambito del sistema tripolare di autonomia posto in essere dallo statuto speciale.

Per caratterizzare la presenza della regione in questo assetto, uno dei primi studiosi del nuovo statuto, il Pototschnig, con un'espressione efficace e sintetica, poi largamente ripresa, parlò di ruolo ordinamentale della Regione Trentino - Alto Adige: la formula fotografa in modo esatto la realtà, anche se esiste qualche competenza regionale non rapportabile alla funzione ordinamentale; non è però di queste limature al concetto che qui ci occuperemo, quanto piuttosto del riparto di funzioni che ne risulta.

Se raffrontiamo le competenze regionali a quelle provinciali, notiamo subito che la funzione ordinamentale della regione non è meramente casuale: al contrario, in buona parte delle materie provinciali, allorché vi è un'organizzazione per enti, allorché sono presenti degli enti, questi sono disciplinati con legge regionale. A ciò si aggiunga che la regione ha potestà ordinamentale anche in ordine ad enti che, almeno in parte, agiscono al di fuori delle materie provinciali e regionali: il pensiero corre in primo luogo ai comuni, ma occorre ricordare anche camere di commercio ed istituti di credito.

Allargando il campo d'indagine, il rilievo assume implicazioni ulteriori: tutte le regioni, in larga misura, hanno una potestà legislativa limitata al settore amministrativo, strettamente connessa all'attività della stessa regione e degli enti locali. Dire amministrazione significa far riferimento alla cura in concreto di una serie di interessi pubblici, il che assume connotazioni del tutto peculiari in un contesto autonomistico caratterizzato dall'attribuzione di potestà legislativa: la cura in concreto degli interessi pubblici avviene infatti attraverso la loro determinazione da parte di un ente che ha una molto maggiore libertà di movimento, proprio perché è fornito di potestà legislativa.

Col termine legislazione amministrativa ci si riferisce dunque ad una potestà legislativa che attiene alla cura concreta di interessi pub-

blici, almeno in parte definiti dalla legge stessa. Senonché se colleghiamo questo dato alla realtà del Trentino - Alto Adige, vediamo che, con il riparto di funzioni imposto dallo Statuto vigente, la regione non è mai in grado né di individuare gli interessi pubblici alla base della sua azione, né di realizzarli compiutamente, perché necessariamente tutto ciò importa il coinvolgimento di altri enti. Ad esempio la riorganizzazione degli enti ospedalieri e dei comuni solo in parte realizza immediatamente un interesse pubblico ed anzi, più in generale, la stessa riorganizzazione di per sé, chiusa in sé stessa, non ha pressoché senso: non si riorganizza per riorganizzare, ma in funzione di una certa azione che l'ente svolge o dovrà svolgere. Ora, e qui sta il nodo del discorso, l'attività dell'ente non è disciplinata dalla regione, ma dalle due province e gli amministratori degli enti sottoposti alla potestà ordinamentale regionale, in tutto o in parte, non sono scelti dalla regione.

In questa prospettiva la regione, in quanto ente ordinamentale, ha un'incidenza limitata sulla realtà, producendo modificazioni nell'assetto sociale solo mediante l'azione di altri soggetti, che sfuggono al suo indirizzo.

Il discorso ora fatto non vale per la materia « impianto e tenuta dei libri fondiari », che costituisce anche la grossa eccezione rispetto alla caratterizzazione della regione come ente ordinamentale; probabilmente è questo l'unico settore in cui la regione ha una rilevante attività gestionale. Si potrebbe avvicinare a questa la materia « sviluppo della cooperazione e vigilanza sulle cooperative », ma qui, a mio avviso, le considerazioni precedenti reggono: ancora una volta siamo in presenza di un'attività che non si risolve nell'azione della regione, ma presuppone quella di altri soggetti pubblici e privati; lo sviluppo delle cooperative avviene in funzione delle attività che queste svolgono, attività che appunto sono in larga misura disciplinate da leggi provinciali.

In questa prospettiva si pone in termini del tutto peculiari il problema che tutte le regioni hanno avvertito, di non disperdersi nella gestione frammentaria di singole competenze e di agire invece per grandi settori organici.

Ciò appare già da un breve richiamo al processo di attuazione delle regioni ad autonomia ordinaria: i primi trasferimenti di funzioni amministrative furono disposti con i decreti del 1972, relativi alle singole materie dell'art. 117 Cost. e proprio questa lettura isolata delle singole materie fu alla base dell'interpretazione restrittiva e dell'incompletezza

dei trasferimenti. Le reazioni conseguenti portarono all'emanazione della legge n. 382 del 1975 che, nel delegare il governo a completare i trasferimenti, gli impose di procedere per settori organici, abbandonando il criterio riduttivo adottato in precedenza: si trattava cioè di muovere da un'interpretazione sistematica, che tenesse conto appunto delle interazioni tra le diverse materie nell'ambito dei settori organici: di conseguenza, ad esempio, non si ragionò più in termini di assistenza sanitaria ed ospedaliera, di beneficenza o di assistenza scolastica, ma si impostarono i relativi problemi nel contesto generale dei servizi sociali.

Questo discorso, attuato per le regioni ad autonomia ordinaria dal D.P.R. n. 616 del 1977, come si pone con riferimento alla Regione Trentino - Alto Adige e alle due province? Vi è un primo aspetto, comune a tutte le regioni ad autonomia differenziata, che nel nostro caso ha però un rilievo minore; vi è cioè l'esigenza di evitare che, per effetto dei maggiori trasferimenti disposti dal D.P.R. n. 616 a favore delle regioni ad autonomia ordinaria, quelle ad autonomia differenziata vengano a trovarsi in una situazione di inferiorità, quanto meno in alcuni campi. Anche gli statuti speciali, per evitare ciò, devono essere interpretati ed attuati per settori organici; altrimenti, rovesciando l'impostazione costituzionale, la specialità finirebbe per essere un meno e non un più.

Questo recupero della specialità (e veniamo al secondo aspetto del problema) non può risolversi in una pedissequa ripetizione dei settori organici, così come furono pensati con riferimento alle regioni ad autonomia ordinaria: se si facesse ciò, infatti, si perderebbe di vista proprio l'intima essenza della specialità, sacrificando gli elementi caratterizzanti i diversi statuti: di conseguenza occorre da una lato dare un taglio diverso ai settori, d'altro lato, se necessario, individuarne altri diversi, specifici di singole regioni.

Per il Trentino - Alto Adige, in via di prima approssimazione, emergono soprattutto due profili: una marcata accentuazione dei problemi dello sviluppo economico e la difesa-sviluppo delle caratteristiche socio-culturali delle comunità regionale e provinciali. I due aspetti, ovviamente, interferiscono tra loro e si collegano strettamente alla stessa ragion d'essere dell'autonomia speciale. Lo sviluppo economico è il presupposto per la sopravvivenza di una comunità con peculiari caratteristiche socio-culturali, proprio perché tale comunità si sfalderebbe ove fosse costretta a vivere in condizioni di inferiorità rispetto alle zone circostanti; ma lo sviluppo deve essere adeguatamente indirizzato, per-

ché diversamente finirebbe per soffocare i valori delle comunità locali. Tali valori hanno un peso particolare nel Trentino - Alto Adige, dato che qui, da un lato si realizza la coesistenza di comunità etniche diverse, d'altro lato l'autonomia è vissuta in termini pressoché unici in Italia (grandi isole escluse).

Il riferimento ai settori organici assume una portata particolare anche sotto un altro profilo: tenendo presente quanto si è detto in precedenza sulla regione quale ente ordinamentale, nel Trentino - Alto Adige si può parlare di settori organici solo con riferimento al sistema formato dalla regione e dalle due province; ciò non equivale ad un annientamento della regione perché, se è vero che nei diversi settori la responsabilità primaria spetta alle due province e non alla regione, questa svolge pur sempre un ruolo unificante, attraverso appunto la potestà ordinamentale. In tal modo, anzi, determinando la struttura di diversi soggetti che nell'ambito locale provvedono all'amministrazione o sono presenti nell'economia, la regione può giungere ad affermare una sua presenza quale regolatrice delle autonomie, stabilendo legami tra le amministrazioni dei singoli enti e le comunità interessate: si pensi in particolare ad una potestà ordinamentale gestita in funzione del potenziamento della democrazia diretta e della partecipazione popolare.

Nell'ambito dello stesso settore organico abbiamo dunque la potestà ordinamentale della regione e la disciplina sostanziale delle singole materie, spettante invece alle province: questo riparto funziona solo se la collaborazione è elevata. Ciò in particolare costituisce una questione vitale per la regione. Già lo si è visto, allorché si è segnalato come la regione produca modificazioni nella società solo se la sua azione trova rispondenza in altri soggetti e prima di tutto nelle due province; al limite anzi sussiste per la regione un grosso rischio, che cioè la legislazione sostanziale delle province finisca per svuotare o per aggirare la sua potestà ordinamentale, attribuendo le funzioni ad enti non sottoposti ad essa. Così, ad esempio, le province possono creare enti di livello intermedio tra esse ed i comuni, nonché attribuire loro funzioni: ove questo processo fosse spinto molto innanzi, l'assetto di tutta l'amministrazione locale sarebbe sconvolto: i comuni verrebbero ridotti a meri enti rappresentativi delle rispettive comunità, mentre il centro dell'amministrazione locale sarebbe spostato negli enti disciplinati dalla provincia. Come si vede, nell'ipotesi prospettata, la potestà ordinamentale della regione non sarebbe posta in discussione, ma di fatto verrebbe svuotata o limitata al piano meramente politico.

Lo stesso discorso è prospettabile con riferimento alle camere di commercio: la potestà ordinamentale relativa non è di poco momento, ma ancora una volta nulla esclude che le province, nel disciplinare le singole materie, decidano di riservarsi o di attribuire ad altri enti, funzioni già proprie delle camere di commercio; a questa conclusione si perviene non solo sulla base dell'art. 64 del D.P.R. n. 616, che tale eventualità ammette per le regioni ad autonomia ordinaria, ma anche in forza degli artt. 16 e seg. St, letti alla luce dell'art. 118 Cost.

In effetti lo statuto speciale attribuisce alle province e alla regione le funzioni amministrative nelle materie sottoposte alle rispettive potestà legislative, attuando così quel principio del parallelismo tra attività legislativa ed amministrativa che per le regioni ad autonomia ordinaria è sancito dall'art. 118 Cost. Di conseguenza le due province sono abilitate a modificare il riparto delle funzioni amministrative tra gli enti (Camere di commercio comprese) che operano nelle materie.

Vero è che mentre l'art. 118 Cost. si riferisce genericamente alle « funzioni amministrative », comprendendovi dunque, sia quelle in precedenza statali, sia quelle di altri enti pubblici, l'art. 19 St. parla di « potestà amministrative, che in base all'ordinamento preesistente erano attribuite allo Stato »; la differenza di formulazione, però, si spiega con la volontà di chiarire che il trasferimento comprende anche funzioni già statali, mentre non è sostenibile che si è inteso escludere le funzioni degli altri enti pubblici. Quest'ultima interpretazione, infatti, non è accettabile già perché l'autonomia speciale (del sistema Regione - Province) non può essere inferiore rispetto a quella delle regioni ad autonomia ordinaria.

In secondo luogo lo Statuto speciale, a differenza dell'art. 118 Cost., non consente al legislatore statale di attribuire direttamente ai Comuni e agli altri enti locali funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale, come tali immodificabili da parte della legislazione regionale. La mancanza di una tale riserva nello statuto speciale induce a ritenere che le due province, nel disciplinare i diversi settori, possano anche modificare il riparto delle competenze tra gli enti. Se si adottasse una soluzione diversa, si giungerebbe alla conseguenza assurda secondo cui le precedenti competenze sarebbero divenute immodificabili, non potendo appunto essere toccate, né dalla legislazione statale, né da quella locale. Del resto la mancanza di una garanzia statale delle funzioni degli enti locali è una conseguenza di alcune caratteristiche degli statuti del Trentino - Alto Adige e di quelli delle altre

regioni ad autonomia differenziata: da un lato l'ordinamento degli enti locali, in misura più o meno ampia, spetta a tali regioni e quindi può discostarsi dall'assetto normativo vigente sul piano statale, d'altro lato l'esistenza di una, nel nostro caso di tre, potestà legislative primarie esclusive impedisce di identificare le funzioni sul piano nazionale.

Accostando gli elementi fin qui raccolti, emerge questo quadro: l'importanza della potestà ordinamentale della regione, di fatto, è condizionata dalle scelte operate dalle due province nel disciplinare i diversi settori e la regione riesce ad incidere sulla realtà sociale solo nei limiti in cui si inserisce in un'azione concorde sviluppata da tutto il sistema delle autonomie. In altri termini la regione vive solo in simbiosi con le province e gli enti locali: se la collaborazione viene meno, decade rapidamente, diviene un ente-fantasma o semplicemente l'ente dei libri fondiari. Insomma, a differenza di quanto avviene altrove, per il Trentino - Alto Adige i rapporti con le province e con gli enti locali non sono un di più, un'aspetto che può esserci o non esserci, ma l'unica forma possibile di sopravvivenza. Questa contrapposizione può sorprendere, in particolare ove si ricordino le solenni e ripetute dichiarazioni delle regioni ad autonomia ordinaria a favore delle deleghe e dei rapporti di integrazione con gli enti locali: anche con riferimento a queste regioni, si sarebbe portati a dire, un certo rapporto con gli enti locali costituisce esigenza vitale. Senonché, ove si considerino le realtà fattuali, il discorso si rovescia: le dichiarazioni precedenti sono rimaste in larga misura buoni propositi inattuati e molte regioni si trovano in una situazione di accesa contrapposizione rispetto agli enti locali; con una certa brutalità: le regioni ad autonomia ordinaria sono riuscite a vivere, anche a lungo, in situazioni del genere, il che non sarebbe possibile per il Trentino - Alto Adige.

Dei dubbi sulle conclusioni ora prospettate potrebbero insorgere tenendo presenti alcune idee che stanno alla base dello Statuto speciale e della stessa concessione di un'autonomia differenziata al Trentino-Alto Adige. Il pensiero corre in particolare alla regione come luogo istituzionale privilegiato nella realizzazione delle autonomie e al ruolo storico della regione nel mantenere legata alla nazione una comunità periferica con esigenze del tutto particolari, realizzando al suo interno una prima armonizzazione degli interessi dei diversi gruppi etnici.

Considerazioni del genere sono importanti e spiegano anzi una serie di scelte effettuate dal legislatore statutario: sul piano giuridico, però, il discorso regge solo nei limiti in cui trova riscontro nel dato

normativo e nei poteri effettivamente attribuiti alla regione: ciò, come si è accennato, avviene solo in misura molto limitata. In altri termini nulla esclude che la regione si proponga quegli obiettivi e li raggiunga anche effettivamente: tutto ciò, tuttavia, non è garantito per il semplice fatto che lo statuto ha mantenuto in vita una regione Trentino - Alto Adige, ma è solo un risultato che si produce se tutto il sistema tripolare delle autonomie si muove in modo concorde e coerente, privilegiando i momenti di aggregazione della comunità regionale rispetto a quelli di contrapposizione delle due province.

E veniamo agli aspetti organizzativi. Per realizzare l'unitarietà di azione di cui si è parlato in precedenza, lo statuto ha predisposto uno strumento di collegamento tra la regione e le due province, prevedendo il necessario cumulo nelle stesse persone degli uffici di consigliere regionale e provinciale. In proposito verranno qui avanzate alcune considerazioni, che solo in misura molto limitata vogliono essere una ricostruzione dell'accaduto; in effetti, pur avendo seguito in passato alcune vicende regionali, mi manca della vita regionale anche quell'informazione che si ricava dalla lettura dei giornali locali. Esporrò quindi alcune impressioni più che altro basate sull'analisi dei meccanismi istituzionali.

Il cumulo delle funzioni di consigliere provinciale e regionale è stato voluto in funzione di coordinamento: di fatto, almeno in alcuni settori, ciò non avviene: mi riferisco in particolare alla normativa sul pubblico impiego; qui il cumulo e la potestà ordinamentale della regione avrebbero dovuto portare ad una normativa omogenea in regione, nelle province, in diversi enti pubblici; su questa base si sarebbe potuto realizzare la mobilità del personale tra gli enti, il che costituisce un obiettivo molto importante, stante proprio il carattere ordinamentale della regione: questa, infatti, non può appoggiarsi su una burocrazia del tutto inesperta sia degli enti su cui si interviene sia delle funzioni da questi esplicate; sarebbe dunque necessario realizzare una certa circolazione del personale all'interno del sistema complessivo delle autonomie, ma ciò presuppone omogeneità di trattamento giuridico ed economico.

Le cose non sono andate così: non solo, se si esclude il passaggio di personale dalla regione alle due province in conseguenza della riforma statutaria, mobilità tra gli enti non c'è stata, ma la disciplina della regione e quella delle due province è andata evolvendosi in modi

diversi, con livelli retributivi non corrispondenti. Il risultato, in conclusione, non è diverso da quello che si realizza in altre regioni dove non sussiste il cumulo degli uffici di consigliere regionale e provinciale.

Del resto questo cumulo si presta benissimo ad essere utilizzato in funzione opposta al coordinamento: qui non pretendo affatto di descrivere l'accaduto, ma faccio solo un discorso di logica istituzionale. Le due province, o meglio le forze politiche che le controllano, potrebbero benissimo decidere di utilizzare la presenza in Consiglio regionale per bloccarne l'attività: soprattutto ove le due province abbiano maggioranze diverse, queste si trovano nella necessità di scegliere tra un compromesso in regione, che di riflesso induce modificazioni anche nell'indirizzo politico-amministrativo provinciale, e la gestione in piena indipendenza delle rispettive province, svuotando di contenuti l'azione regionale.

Vi è un ulteriore profilo: i seggi di tre giunte, gli uffici di presidenza di tre assemblee, le presidenze di diverse commissioni nei tre consigli sono ripartiti tra solo settanta consiglieri, anzi tra un numero molto minore di persone, stante l'esclusione di alcune parti politiche da diversi tra quegli uffici; non deve quasi esistere il consigliere di maggioranza allo stato puro, che non faccia parte di una giunta o non sia presidente di qualcosa. Sarebbe interessante uno studio socio-psicologico su come ciò modifichi il comportamento dei consiglieri, i rapporti tra le giunte e le rispettive assemblee, la stessa selezione della classe politica. Un dato però emerge evidente: qualsiasi crisi, in uno dei tre enti, ha facilmente conseguenze sugli altri due, che vengono così a trovarsi quanto meno in uno stato di pre-crisi. Quasi inevitabilmente, infatti, allorché si discute la formazione di una delle tre giunte, la scelta cade almeno in parte su consiglieri che già appartengono ad un'altra giunta, il che rende necessari ulteriori rimpasti per ristabilire l'equilibrio tra partiti e correnti.

Passando ora ad esaminare i rapporti con lo Stato, preliminarmente si osserva che vi è tutta una serie di situazioni del tutto analoghe rispetto a quelle che si riscontrano anche in altre regioni: penso ad esempio al controllo sulle leggi regionali e provinciali o al contenzioso avanti la Corte costituzionale: a quest'ultimo proposito si segnala solo la tendenza della provincia di Bolzano a portare avanti la Corte le controversie con lo Stato, mentre quasi tutte le regioni, disilluse dalla Corte, evitano ciò e preferiscono ricercare soluzioni di compromesso sul piano politico.

Per quanto attiene al piano amministrativo, l'analogia, invece, è minore: come ha osservato il Bartole, tutte le regioni ad autonomia differenziata (e tra queste anche il Trentino - Alto Adige e le due province), al di là delle apparenze, tendono ad avere rapporti molto più stretti con lo Stato, proprio perché, svolgendosi la loro azione in ambiti meno ristretti, le possibilità di interferenze crescono. Su questa base si potrebbe ora esaminare le diverse situazioni in cui il fenomeno si manifesta, ma non è questa la sede per indagini del genere. Piuttosto mette conto spostare l'attenzione sul dato politico-istituzionale.

Se noi facessimo leggere la costituzione e gli statuti speciali d'autonomia ad un giurista straniero, che non sappia nulla dell'Italia, questi immaginerebbe un assetto dei rapporti Stato-regioni molto lontano dall'attuale ed in cui singoli istituti assumerebbero significati diversi. Pensiamo ad esempio alla partecipazione dei presidenti delle regioni ad autonomia speciale (e delle due province di Trento e Bolzano) alle sedute del Consiglio dei ministri; è nota l'interpretazione restrittiva cui sono state sottoposte le disposizioni statutarie che tale partecipazione prevedono; di fatto in larga misura è eluso fin l'art. 21 co. 3 dello statuto siciliano, che parla di partecipazione « col rango di Ministro » e con voto deliberativo, sia pure solo nelle materie che interessano la regione. E' però chiaro che se lo statuto siciliano fosse attuato alla lettera, ben pochi tra gli argomenti all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri non interferirebbero con competenze regionali e potrebbero essere trattati senza il presidente siciliano. Questi finirebbe così per essere una sorta di ministro residente nella regione, eletto indirettamente dalla comunità interessata.

Nella situazione ora indicata anche l'iniziativa regionale in ordine alle leggi statali cesserebbe di essere un istituto privo di rilevanza pratica, per divenire uno strumento di impulso e di collegamento tra il Parlamento nazionale ed il legislatore regionale.

Infine la partecipazione all'elezione del presidente della Repubblica, per quanto prevista in termini di per sé modesti, ove non fosse interamente gestita dai partiti nazionali ed esprimesse orientamenti concordi delle autonomie, avrebbe un certo peso del tutto analogo a quello di un partito che raccolga il 10% dei voti.

In sostanza in un diverso contesto le regioni avrebbero gli strumenti istituzionali per bilanciare, con una presenza attiva nello stesso apparato costituzionale, la sottordinazione derivante dalla sottoposizione ai controlli.

Senonché il nostro sistema politico, a livello nazionale, è tale da escludere sviluppi del genere. Lo si vede tenendo presenti due momenti fondamentali: il governo ed i partiti.

I rapporti tra le regioni e l'esecutivo nazionale tendono a non investire globalmente il governo, stante anche il depotenziamento del Consiglio dei ministri: quest'organo, infatti, è sempre meno un centro decisionale, proprio perché le scelte sono assunte o mediante accordi tra i partiti o nell'ambito dei singoli ministeri. Di conseguenza gli interlocutori delle regioni finiscono per essere i partiti nazionali ed i singoli ministeri.

Consideriamo quest'ultimo aspetto: i rapporti Stato-regioni, frantumandosi in una serie di scontri-accordi tra i diversi assessorati ed i singoli ministeri, sono gestiti dalle rispettive burocrazie (e da quella dell'ufficio regioni della presidenza del consiglio dei ministri). Ciò ha ulteriori conseguenze istituzionali: da un lato vengono potenziati i contatti e le intese tra i corrispondenti assessorati nelle diverse regioni, al fine di stabilire una linea comune nei confronti del ministero e possibilmente di raggiungere con questo un accordo di compromesso; d'altro lato il singolo assessore è in grado di giocare la carta dell'accordo con le altre regioni ed il ministero, al fine di rendere inattaccabili in sede locale le proposte che avanza: la visione generale che dovrebbe essere evidenziata in sede di giunta e di consiglio regionale finisce così per essere sacrificata ad impostazioni settoriali o microsettoriali. Al limite, in alcuni casi, si è giunti ad uno sbocco del tutto paradossale: l'intesa assessorati-ministero è stata tradotta in atti statali di indirizzo e coordinamento, in modo da imporre all'interno delle diverse regioni le soluzioni assessorili rispetto a quelle che avrebbero potuto emergere in sede collegiale. Non è escluso, anzi, che gli assessorati sollecitino atti ministeriali invasivi delle competenze regionali, per mettere al riparo contenuti che difficilmente riuscirebbero a far prevalere nell'ambito della regione.

Siamo quindi in presenza di rapporti esterni all'ente regione gestiti in modo da modificare i rapporti interni: l'ipotesi ora esaminata non è eccezionale e si ripete con riferimento ai rapporti interorganici nelle regioni stesse e in particolare in quelle ad autonomia ordinaria: il coinvolgimento del consiglio (in pratica delle commissioni consiliari) nell'amministrazione indebolisce l'assessore nei confronti del consiglio, ma facilmente lo rafforza nei confronti della giunta; l'assessore, infatti, da un lato esercita una pressione sui colleghi, sostenendo che le solu-

zioni a lui invise non sarebbero accolte dalla commissione, d'altro lato se resta in minoranza all'interno della giunta, se ne fa portavoce molto tiepido in commissione, ove di fatto agisce per far prevalere le proprie soluzioni. Ciò avviene non solo in campo amministrativo, ma anche nella legislazione, dato che, pur essendo prive di poteri deliberanti, le commissioni consiliari e non il consiglio nel suo complesso sono in molte regioni l'effettiva sede di elaborazione dei testi legislativi.

Veniamo all'ultimo punto: i partiti. I partiti italiani sono estremamente accentrati, l'oligarchia che li controlla è piuttosto ristretta e la dialettica interna tra le varie articolazioni territoriali è limitata. Certamente pressoché tutti i partiti dichiarano di essere a favore delle autonomie, alcuni agiscono concretamente in questa direzione, ma anche se alcune leggi vanno effettivamente in questo senso, manca completamente una corretta dialettica tra i vari livelli.

L'attuazione delle regioni ad autonomia ordinaria aveva fatto sperare in un rovesciamento di tale situazione e qualche modificazione nel senso indicato c'è stata: si pensi all'ingresso in parlamento di uomini delle autonomie, con esperienza di governo nelle regioni e negli enti locali; si pensi alla maggiore sensibilità del parlamento stesso per i problemi delle autonomie. Nel contempo però si sono avuti anche fenomeni di segno opposto ed in particolare alcune leggi hanno ulteriormente accentuato il peso degli esecutivi nazionali all'interno dei partiti: ciò avviene in particolare nella presentazione delle candidature alle elezioni e nel finanziamento dei partiti.

Si potrebbe obiettare che se il sistema dei partiti avesse i caratteri richiamati in precedenza, non si spiegherebbe l'emanazione del D.P.R. n. 616/1977, che invece ha segnato un concreto ed ampio decentramento. L'obiezione, però, non è decisiva: il D.P.R. n. 616 è più l'effetto di un felice colpo di mano che la risultante della maturazione di tutto il sistema politico sulle sue soluzioni. In effetti la mediazione tra stato e regioni è avvenuta all'interno della commissione parlamentare per le questioni regionali, in un organo cioè che molto probabilmente è più regionalista del parlamento nel suo complesso; il confronto tra stato e regioni, la partecipazione di queste all'elaborazione del testo sono state molto ampie, minimo fu invece il coinvolgimento dell'opinione pubblica: i non addetti ai lavori e coloro che non avevano interessi settoriali da difendere, si trovarono in difficoltà a seguire un dibattito estremamente tecnico che avveniva nel chiuso di una commissione; la situazione politica generale imponeva di raggiungere un compromesso con i

partiti che si facevano portatori delle istanze autonomistiche. Tutto ciò concorre a spiegare perché siano prevalse alcune soluzioni, ma spiega anche perché subito dopo lo stesso parlamento che aveva espresso la commissione per le questioni regionali, ha approvato leggi di settore che segnano un'inversione di tendenza, mentre gli stessi ministri che hanno controfirmato il D.P.R. n. 616 si sono affrettati ad assumere iniziative dirette a svuotarlo di significato.

L'AUTONOMIA LOCALE: L'ORDINAMENTO COMUNALE E INTERCOMUNALE

di **Umberto Pototschnig**

Il tema che mi è stato assegnato ci obbliga a porci una domanda e a cercare poi di rispondere a questa domanda. La domanda è la seguente: che cosa ha significato per i Comuni e per tutta l'amministrazione locale del Trentino la particolare autonomia di cui ha beneficiato in questi trent'anni la Provincia autonoma di Trento? Riflettere su questa esperienza può essere utile, non solo per capire meglio che cosa è accaduto, nel Trentino, durante questi primi trent'anni di autonomia e quali potranno essere gli sviluppi futuri delle vicende passate, ma anche perché, a mio avviso, l'esperienza qui fatta presenta alcune peculiarità che la rendono interessante anche ai fini del discorso generale che si va facendo oggi attorno alla riforma generale delle autonomie locali.

Rispetto a quanto è accaduto altrove, l'esperienza di Trento può essere illuminante per queste tre ragioni. Anzitutto perché è un'esperienza che si estende su un arco temporale relativamente lungo, più lungo di quanto sia l'arco temporale di esperienza delle Regioni ordinarie.

In secondo luogo perché questa esperienza nel Trentino è svincolata in gran parte dal dibattito spesso fuorviante circa la conservazione o meno della Provincia. Qui della conservazione della Provincia non si discute; il problema del riassetto dei poteri locali è quindi liberato da questa ipoteca pesante che ha condizionato altrove il discorso del riassetto.

E finalmente, in terzo luogo, l'esperienza è interessante perché attiene alla realizzazione di un sistema autonomistico divenuto, specie dopo la riforma costituzionale del 1971, abbastanza robusto.

Certo, anche l'uomo della strada sa purtroppo che lo sbocco di questa esperienza non è stato nel Trentino molto diverso da altrove. La crisi degli Enti locali è presente anche qui. E' una crisi più che mai aperta, che vede i nodi fondamentali non risolti. Ma l'importante è capire perché tutto questo è accaduto, e quali indicazioni si possono ricavare dall'esperienza fatta.

Al momento in cui la speciale autonomia riconosciuta al Trentino - Alto Adige è stata fondata, un'idea chiara su quello che avrebbe

potuto (o dovuto) essere il ruolo dei Comuni e dell'amministrazione locale nel nuovo assetto dei pubblici poteri, probabilmente non c'era. Nello Statuto originario della Regione, quello del 1948, c'erano tutt'al più degli spunti, dei cenni, delle potenzialità, perché i Comuni diventassero anch'essi protagonisti del nuovo impianto autonomistico. Scorrendo il vecchio Statuto si vede, ad esempio, che c'era una norma la quale individuava i Comuni come destinatari delle deleghe regionali per l'esercizio, in via normale, delle funzioni amministrative della Regione. Norma certo simmetrica a quella dell'art. 118 della Costituzione, valida per tutte le Regioni; ma qui nel Trentino - Alto Adige integrata, questa norma, dalla previsione ulteriore di una possibile delega ai Comuni da parte della Provincia.

Ancora, nello Statuto del 1948 vi era e vi è ancora oggi una norma che riconosce esplicitamente una particolare autonomia dei Comuni nella determinazione dell'ordinamento del personale (art. 56).

C'è un'altra norma, ovvia per un verso, ma significativa per la sede in cui veniva posta, che Regione, Province e Comuni hanno ciascuno un proprio bilancio (art. 72). Ma soprattutto, quest'idea di un coinvolgimento dei Comuni nella realizzazione del sistema autonomistico, veniva e viene dal fatto di aver dato alla Regione, cui spettava allora la competenza legislativa e amministrativa sul maggior numero di materie, anche la potestà sull'ordinamento dei Comuni (art. 5), entro i limiti, certo, dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato, ma quasi a sottolineare che fermi restando questi limiti, la Regione poteva e doveva coinvolgere direttamente i Comuni nell'esercizio della propria autonomia.

A queste potenzialità non si opponeva né la trasformazione della vecchia Provincia in Provincia autonoma, con propri poteri legislativi e amministrativi, costituzionalmente garantiti, né il fatto che alla Provincia fosse demandata la vigilanza e la tutela sui Comuni.

Per quanto concerne il primo fatto, basta dire che, pur mancando nello Statuto del '48 una norma analoga a quella che poi sarebbe stata inserita in tutti i decreti di trasferimento del 1972, cioè una norma che facesse salve nelle materie di competenza regionale le attribuzioni spettanti a Province e Comuni e ad altri Enti locali, la formula usata all'art. 13 dello Statuto era tale da salvaguardare pienamente le attribuzioni dei Comuni e gli stessi altri Enti locali. L'art. 13 del vecchio Statuto diceva infatti che nelle materie di propria competenza legislativa la Regione e le Province esercitano le potestà amministrative che in

base all'ordinamento preesistente erano attribuite allo Stato, escludendo con ciò ogni accentramento in capo alla Provincia delle funzioni già spettanti ai Comuni o ad altri Enti locali.

Per quanto concerne l'altro fatto, si deve osservare che l'attribuzione alla Giunta provinciale della vigilanza e della tutela sui Comuni, attribuzione presente nel vecchio Statuto, non significava affatto, non sottintendeva affatto una sorta di dipendenza funzionale dei Comuni dalla Provincia. Era solo la conseguenza della soppressione delle Prefetture. Tanto è vero che la stessa norma assoggettava al controllo della Giunta provinciale, non solo gli atti dei Comuni, ma anche quelli delle IPAB, degli altri Enti o Istituti locali.

Un rapporto privilegiato dei Comuni esisteva semmai, nello Statuto del 1948, con la Regione, più che con la Provincia, perché alla Regione era dato di autorizzare, con legge, aumenti di imposte, tasse e contributi spettanti ai Comuni, come era dato altresì di assegnare in casi eccezionali quote di integrazione ai Comuni allo scopo di adeguare le loro finanze al raggiungimento delle finalità e all'esercizio delle funzioni stabilite dalla legge (artt. 69 e 70).

Forse un disegno preciso per il coinvolgimento dei Comuni nella realizzazione globale dell'autonomia locale, nello Statuto non c'era. C'erano però queste indicazioni: le ho chiamate potenzialità. Potenzialità che però l'esperienza degli anni successivi ha dimostrato non essere state messe sempre adeguatamente a frutto e che anzi, e per la grande parte, sono rimaste inattuato.

Chiediamoci il perché di tutto questo. Le ragioni probabilmente sono molteplici. Hanno pesato in ciò anzitutto i ritardi e le difficoltà che la Regione stessa si è trovata a dover subire per il proprio decollo. In secondo luogo ha pesato il fatto che la Provincia, irrobustita nelle proprie attribuzioni, ha subito assunto anche funzioni di amministrazione e di gestione, non avvertendo la necessità di coinvolgere anche i Comuni. E poi forse ha influito in tutto ciò anche la situazione critica dei Comuni del Trentino, situazione, come è ben noto, che vede i Comuni ridotti a dimensioni molto piccole, con una frantumazione esasperata. Così probabilmente ha influito anche il fatto che lo stesso legislatore nazionale non abbia mai posto mano alla riforma dell'ordinamento comunale.

A questa stagione, contrassegnata dal mancato sviluppo di queste potenzialità originarie, appartiene anche la legge regionale n. 29 del 1963, che pure ambisce di fissare, come è detto nel titolo, il nuovo

« ordinamento dei Comuni », ma che in realtà prende atto di questa situazione, e che si limita di conseguenza ad aggiornare, ad adattare, a perfezionare le norme del Testo Unico del 1915 sugli organi elettivi dei Comuni, senza sostanzialmente innovare l'ordinamento precedente, se non per sancire quello che è già previsto o che già avviene, come ad esempio il fatto che il controllo di merito sugli atti dei Comuni, si esercita non più nelle forme vecchie dell'approvazione, ma nella semplice richiesta di riesame, o il fatto che il controllo viene svolto dalla Giunta provinciale, e non più dal Prefetto. Oppure per introdurre il voto di sfiducia per il Sindaco e per gli Assessori, che il Testo Unico del 1915 non prevedeva.

Ma più sintomatici di ogni altra cosa, in questa legge regionale sui Comuni del 1963, sono a mio avviso i silenzi, perché in questa legge non c'è nemmeno una parola sull'ordinamento del personale, malgrado la norma statutaria sull'autonomia dei Comuni in materia di ordinamento del personale; e soprattutto non c'è una parola sulle funzioni dei Comuni.

L'unico fatto nuovo a livello di amministrazione locale che si registra in quest'epoca, è costituito dalla norma che prevede la istituzione delle comunità o dei consigli di valle. Ma è una norma contenuta in una legge dello Stato e che quindi trova realizzazione anche nel territorio della Provincia di Trento senza alcun diretto e specifico collegamento con la peculiarità del disegno autonomistico qui progettato.

La prima legge regionale, salvo errore, che si occupa delle Comunità o dei Consigli di valle, è una legge regionale del 1968, la n. 29 di quell'anno, che assegna un contributo finanziario della Regione alle Comunità e ai Consigli di valle per le loro spese correnti, mentre la legge sull'ordinamento dei Comuni del 1963 non dice una parola sulle Comunità e sui Consigli di valle, benché intervenga esattamente dopo otto anni dalla norma del Decreto del Presidente della Repubblica, che ha previsto l'istituzione di questi ultimi.

In questa legge regionale sull'ordinamento dei Comuni del 1963 c'è tuttavia l'anticipazione di quello che si rivelerà più tardi uno strumento valido per un riordino dell'amministrazione locale. C'è infatti la delega alle Province per la costituzione di Consorzi tra i Comuni. Direi che in questa delega non c'è ancora l'intuizione che questa funzione viene per così dire attratta dalla competenza sulla materia. La delega è prevista infatti a favore delle Province senza limitazione di materia; qualunque Consorzio tra i Comuni dovrà essere costituito

dalla Provincia, anche se il Consorzio opera in una materia non di competenza provinciale. Direi che semmai, nel contesto di allora, questa delega alla Provincia per la costituzione di consorzi rappresentava piuttosto una sorta di attrazione della funzione nella competenza sul controllo. Tanto è vero che la delega è disposta direttamente a favore della Giunta provinciale in quanto organo preposto al controllo, piuttosto che a favore della Provincia come tale.

Nella stessa direzione, che adesso indicavo, cospira un'altra scelta coeva della Regione: quella fatta con una legge regionale del 1964, la n. 34 di quell'anno, di delegare alle due Province l'erogazione del fondo stanziato nel bilancio regionale ad integrazione del bilancio dei Comuni. Il sistema è così congegnato: il Consiglio regionale ripartisce il fondo tra le due Province, dopodiché la ripartizione tra i Comuni spetta alle due Giunte provinciali, sulla base di parametri che sono sì fissati nella legge regionale ma che non escludono qualche discrezionalità al momento della loro applicazione.

Un tentativo più penetrante di rimuovere la situazione di stallo e di sostanziale emarginazione dei Comuni, viene fatto dalla Regione nella primavera del 1971 con una riforma della legge del '63 sull'ordinamento dei Comuni, in alcuni punti che sembrano qualificanti.

Abbiamo nella primavera del '71 una nuova definizione del Comune, al quale si riconosce un ruolo di rappresentanza generale degli interessi della collettività. Di questo ha parlato Giorgio Pastori nella conferenza di Merano dell'anno scorso. Ma questa legge introduce soprattutto nuovi procedimenti per la riunione o l'aggregazione dei Comuni più piccoli, ammettendo che l'iniziativa possa essere presa d'ufficio dalla Giunta regionale o su proposta della Giunta provinciale, minacciando nei casi più gravi i Comuni riottosi di escluderli dal fondo di integrazione dei bilanci. L'obiettivo è evidente: si vogliono rimuovere alcune condizioni di fatto, le più gravi che rendono inutilizzabili i Comuni, soprattutto ai fini della delega di funzioni amministrative regionali. La storia però dimostrerà presto che l'applicazione di queste norme è pressoché nulla. Il che dimostra che non basta offrire gli strumenti formali per certe operazioni, occorre promuovere le condizioni sostanziali perché si realizzino dei processi di effettiva riaggregazione nell'ambito dell'amministrazione locale; occorre cioè una politica positiva di promuovimento delle autonomie.

Si arriva così alla riforma costituzionale dello Statuto, anch'essa del 1971. Sul punto che qui interessa, il quadro normativo non subisce

apparentemente grosse modifiche: resta la norma sulla delega, resta la norma sull'autonomia dei Comuni nell'ordinamento del personale, quella sull'autonomia di bilancio, resta soprattutto la competenza regionale sull'ordinamento dei Comuni. Vengono modificate invece le norme in tema di finanza locale. Non è più la Regione, ma sono le Province che hanno competenza, anche legislativa, sulle autorizzazioni in materia; sono le Province che possono assegnare ai Comuni quote di integrazione dei rispettivi bilanci. Sostanzialmente la novità però non è rilevante, perché già prima la Regione aveva in realtà delegato le due Giunte provinciali a svolgere questa funzione.

Quindi sul piano formale non si registrano immediatamente novità. Le novità invece vengono, e sostanziali, al momento in cui la riforma costituzionale del '71 comincia a trovare attuazione. Perché? Perché la Provincia si trova progressivamente sempre più sovraccaricata di compiti e di funzioni, ha bisogno di trovare a livello di amministrazione locale interlocutori validi. Ha bisogno di decentrare, ha bisogno di sgravarsi.

Contemporaneamente la Regione perde gran parte delle funzioni a vantaggio delle Province. Viene meno così la saldatura preesistente tra competenza sull'ordinamento dei Comuni e competenza alla disciplina delle funzioni.

Il risultato, almeno quello più immediatamente percepibile, è quello di rendere impotente la Regione e impotenti le Province di fronte al problema dell'amministrazione locale. La Regione perché non ha più la competenza ordinamentale sulle funzioni, la Provincia perché non può mutare l'ordinamento, persistendo il dubbio che le attribuzioni dei Comuni, quanto meno quelle preesistenti, costituiscano parte del loro ordinamento e come tali siano intoccabili dalla legislazione provinciale.

Ricorderò soltanto, come emblematico delle difficoltà che si sono profilate sotto questo profilo, il dibattito che c'è stato sulla possibilità o meno che la Provincia, con proprie leggi, prevedesse la costituzione in via coattiva di Consorzi fra i Comuni.

Certo non mancano, mano a mano che la Provincia viene ad esercitare le nuove funzioni che le sono state attribuite, leggi della Provincia che mirano a coinvolgere i Comuni: sono tutte le leggi che prevedono contributi per la realizzazione di opere o per l'esecuzione di servizi da parte dei Comuni, vincolando i Comuni o meglio subordinando l'erogazione del contributo al fatto che l'opera o il servizio presenti certe caratteristiche, venga gestito in determinati modi.

Senonché questo non basta a realizzare un vero coinvolgimento dei Comuni nella realizzazione del sistema autonomistico perché finisce il più delle volte con il disconoscere il vero ruolo del Comune. Tanto è vero che questi contributi, per la realizzazione di opere o per la realizzazione di servizi, vengono il più delle volte previsti in alternativa a contributi a favore di altri Enti pubblici, aziende di cura soggiorno e turismo, IPAB, ECA, ecc. Il che vuol dire che in questa logica il Comune serve soltanto come possibile gestore di certi servizi, ma non come soggetto protagonista e realizzatore di un sistema autonomistico.

Non sorprende che in questa situazione la Provincia abbia puntato, soprattutto negli ultimi tempi, sul Comprensorio, ossia su una struttura di amministrazione locale diversa dai Comuni. Diversa perché collocata a un livello territoriale sensibilmente più ampio, diversa perché capace di compiti di programmazione, diversa anche perché costituita da una struttura più duttile, più malleabile, più a disposizione. La prima intuizione provinciale sul Comprensorio, l'avv. Kessler qui presente ne è diretto testimone, risale molto indietro. Risale alla legge urbanistica del '64, anche se questa legge in realtà prevede soltanto un piano comprensoriale, aggiungendo che alla sua formazione, adozione ed esecuzione dovrà provvedere un Consorzio di Comuni costituito anche in via coattiva. Di più sul Comprensorio non si dice né si poteva dire, con i limiti di competenza che c'erano allora. Però è anche vero che a partire da questa data il Comprensorio si affaccia come struttura necessaria e diffusa su tutto il territorio della Provincia, anche se immaginata allora ai soli fini della pianificazione urbanistica.

La riorganizzazione del potere locale su base comprensoriale rimane peraltro per molti anni nient'altro che un'ipotesi. Difficoltà politiche, istituzionali, psicologiche, che non sto qui a ricordare, ne ritardano di fatto la istituzione. L'occasione per rinforzare i Comprensori, rendendo di fatto possibile la loro istituzione, viene dalla legge nazionale sulla montagna: la 1102 del '71, legge sostanzialmente coeva al pacchetto per la riforma dello Statuto della Regione Trentino - Alto Adige. In un clima, dunque, di netto rafforzamento della Provincia.

La Provincia si rende subito conto che sarebbe assurdo far convivere comunità montane e comprensori come entità distinte e allora « approfitta », per così dire, dell'occasione e costituisce le comunità montane al posto dei vecchi comprensori, battezzandole però come Comprensori. Abbandonata così l'ipotesi del consorzio, si crea il Comprensorio come ente di diritto pubblico, svincolato ormai dai Comuni.

Mentre l'operazione è in corso si fa la norma di attuazione che mette al riparo questa operazione da possibili censure di legittimità: una norma di attuazione cioè che legittima le due Province a costituire le comunità montane o enti analoghi con compiti di programmazione socio-economica e urbanistica (art. 7, D.P.R. 22 marzo 1974 n. 279).

La norma di attuazione attiene alle competenze della Provincia in materia di agricoltura e foreste. Il Comprensorio dovrebbe nascere dunque come ente di settore. In realtà nasce come ente aperto potenzialmente ad ogni competenza, nasce come vero e proprio ente intermedio, anche se la struttura è quella della comunità montana, con una assemblea formata dai rappresentanti dei Comuni.

Nel clima di entusiasmo, derivante dal superamento dei limiti posti alla legislazione precedente e dalla acquistata disponibilità del Comprensorio, prende forma un'iniziativa parallela della Provincia: il varo pressoché contemporaneo della legge n. 56 del '73 sull'unificazione dei presidi sanitari di base, che prevede il consorzio di tutti i Comuni della Provincia, Comprensorio per Comprensorio, ai fini della gestione unificata dei servizi sanitari di primo livello. E la possibilità insieme, data alla maggioranza dei Comuni facenti parte di uno stesso Comprensorio, di affidare tali servizi allo stesso Comprensorio urbanistico.

L'applicazione anche di questa legge, della legge 56, trova notevolissime difficoltà. Il decollo stenta ad avvenire; probabilmente, secondo una mia vecchia tesi, quella legge era insufficiente perché il processo potesse davvero mettersi in moto. Tuttavia, una cosa è certa. Si avvia una scelta che acquisterà con gli anni un'importanza notevolissima. Si allarga cioè il compito del Comprensorio a funzioni di gestione, oltre che di programmazione e lo si fa in un settore, quello dei servizi sanitari, tradizionalmente appartenente ai Comuni.

Che la scelta non fosse casuale lo dimostra il fatto che, negli anni successivi, seguono a distanza di pochi mesi l'una dall'altra numerose altre leggi che puntano tutte ad aggregare attorno al Comprensorio una serie di funzioni, già spettanti alla Provincia, o funzioni di nuova istituzione: tutela del paesaggio, opere pubbliche, smaltimento rifiuti, assistenza agli anziani, ecc. Devo dire che tutte queste attribuzioni date al Comprensorio non seguono sempre una logica coerente e lineare. Ma questo è dovuto proprio anche all'incertezza della collocazione del Comprensorio nel sistema complessivo dell'autonomia. Che il processo però abbia camminato, sempre in quella direzione, lo dimostra l'ultima legge importante che la Provincia di Trento ha varato un mese fa, la

legge n. 40 del 1978 per la ristrutturazione dei servizi socio-sanitari a livello comprensoriale. Una legge che conclude, direi, una prima fase, laboriosissima, per l'attuazione della legge 56 del '73. Mano a mano che questo disegno passa dalla fase meramente progettuale della previsione legislativa, a quella attuativa, mano a mano cioè che i Comprensori di fatto si costituiscono e cominciano a funzionare, la Provincia si trova di fronte anche per questi ultimi, alle note difficoltà comuni a tutta l'amministrazione locale.

La prima difficoltà è costituita dalla disciplina dei controlli. La legge 62 del '73 aveva applicato ai Comprensori, per quanto attiene al capitolo dei controlli, le norme sui Comuni. Ebbene, con una legge del '76, la Provincia interviene e modifica queste norme, restringendo il controllo sugli atti dei Comprensori, a poche tassative categorie (mentre rimane ferma la disciplina del controllo generalizzato sugli atti dei Comuni). Ma la difficoltà maggiore viene dalla composizione dell'assemblea del Compensorio. Dovendo operare nel solco della legge 1102, la legge della Provincia aveva necessariamente riprodotto la soluzione organizzativa prevista dalla legge sulle comunità montane e cioè aveva previsto assemblee, costituite da rappresentanti dei singoli Comuni, presenti nel Compensorio, con una rappresentanza delle minoranze. Sappiamo tutti che cosa è accaduto: quando i Comuni di uno stesso Compensorio erano più di 15, ad esempio 20, o 30, o 40 e in qualche caso anche 50, ne sono uscite delle assemblee pletoriche, assolutamente ingovernabili. Non solo, ma politicamente deboli, perché costituite in modo da portare necessariamente al compromesso tra diversi interessi campanilistici locali.

Si affacciano così le prime idee per dare carattere elettivo ai Comprensori. Dubbi ed esitazioni sotto il profilo giuridico sono molti. Nell'agosto scorso la Giunta provinciale decide di rompere gli indugi con la presentazione al Consiglio di un disegno di legge n. 306 avente una intitolazione modesta, « Nuove norme in materia di comprensori », ma volto in realtà a trasformare i Comprensori in un ente politico di secondo livello, del tutto staccato dai Comuni. Con lo stesso provvedimento si cerca di affrontare e di risolvere altri problemi che l'esperienza intanto aveva messo sul tappeto. Anzitutto: la partecipazione dei Comprensori all'individuazione delle funzioni che dovranno essere loro affidate e quindi si danno delle norme sul cosiddetto procedimento di conferimento della delega. Contemporaneamente si propongono delle soluzioni per i problemi del finanziamento dei Comprensori, e infine

norme sul personale dei Comprensori, cercando di avviare quell'immagine un po' utopistica che Gianfranco Mor prima diceva della mobilità del personale tra Provincia e Comprensori.

Toccare questi temi significa affrontare problemi difficili e complicati. Su questo recentissimo disegno di legge si sono subito anche profilati dubbi di costituzionalità. Qui non voglio evidentemente discuterne. Preferisco dire che l'iniziativa della Giunta provinciale ha il merito di avere posto chiaramente il problema e di avere fatto in ordine a questo problema una propria scelta.

Senonché proprio questa scelta ci obbliga oggi a fare una riflessione su quello che potrà essere il ruolo dei Comuni in presenza dei Comprensori; perché alla costituzione e al rafforzamento progressivo dei Comprensori non è accompagnata alcuna politica a favore dei Comuni. Questi sono rimasti realtà separate, come se l'istituzione dei Comprensori non li toccasse, salvo che al momento dell'elezione dei rappresentanti. Le uniche novità sono costituite:

a) dalla legge regionale n. 11 del 1975, con la quale si dà attuazione, anche a vantaggio della Provincia di Trento oltre che di quella di Bolzano, all'art. 21 della legge n. 118 del 1972, per il passaggio dei segretari comunali alle dipendenze organiche dei Comuni, e si danno norme sullo stato giuridico e sul trattamento economico dei dipendenti comunali (legge poi modificata con la successiva legge regionale 7 luglio 1978, n. 11);

b) dalle leggi regionali, entrambe recentissime, n. 15 e 16 del 1978, la prima relativa all'istituzione dei consigli circoscrizionali nei Comuni della Regione (con qualche novità rispetto alla legge statale n. 278 del 1956); la seconda relativa a una nuova regolamentazione dei casi di sospensione e decadenza degli amministratori comunali e soprattutto ad una riduzione delle categorie di atti comunali soggetti ai controlli di legittimità e di merito. Su quest'ultimo punto la legge regionale si muove nella linea di tutti i progetti di riforma, ma adotta una soluzione inversa a quella adottata dalla Provincia per il controllo sugli atti dei Comprensori. Qui per i Comuni sono elencati gli atti esclusi dal controllo, mentre la Provincia per i Comprensori aveva preferito indicare gli atti soggetti a controllo. Per giunta, qui nella legge regionale, si usa una formula forse non abbastanza chiara quando si dice che sono escluse dal controllo le deliberazioni di mera esecuzione degli atti regolamentari già esecutivi ovvero le deliberazioni prive di contenuto dispositivo. L'esperienza ha dimostrato che l'assessore è do-

vuto intervenire con circolari varie per cercare di chiarire il significato di queste formule.

Tutti questi provvedimenti della Regione, che adesso ho ricordato, vanno salutati con favore, anche se presentano una nota patetica. Perché intervengono su una realtà profondamente compromessa da mali che hanno cause diverse e assai più gravi; sono anzi provvedimenti che preoccupano, perché sono un indice allarmante di quanto poco può fare la Regione, con le sue difficoltà interne, per porre rimedio alla grave situazione dei Comuni.

Ben più incisivamente è intervenuta sui Comuni, proprio nello scorcio di quest'ultimo anno, la Provincia, quando nella primavera scorsa, con la legge n. 20, ha applicato ai Comuni del Trentino, con leggere modifiche, le disposizioni del decreto Stammati bis sulla finanza locale. La Provincia è intervenuta con questo provvedimento, non diversamente da quanto ha fatto Bolzano, avvalendosi di una competenza statutaria che sembrava dovesse avere, stando alla lettera della norma, un contenuto ben più ristretto, ossia di quella competenza che le è riconosciuta all'articolo 80 del nuovo Statuto per le autorizzazioni in materia di finanza locale. Ma lo ha fatto anche in forza di una norma di attuazione che ha mostrato di volere estendere tale competenza a ogni sorta di integrazione di bilancio « anche ai fini del risanamento dei bilanci dei Comuni » (art. 1, D.P.R. 28 marzo 1975 n. 473). Vero è che questo provvedimento della Provincia è servito e potrà servire in futuro solo e sempre come provvedimento « tampone », per il contenimento della spesa dei Comuni. Tant'è vero che è costituito soltanto da una serie di divieti: divieti di indebitamento, divieti di procedere a nuove assunzioni di personale, di costituire nuove aziende speciali, ecc. Si tratta dunque di un provvedimento volto alla eliminazione di una serie di disfunzioni, ma che nulla dice per la parte costruens, se non che il pareggio dei bilanci comunali è assicurato da trasferimenti a carico del bilancio della Provincia, mediante erogazioni da parte della Provincia stessa.

Di fatto i Comuni rimangono confinati così in un'area non solo diversa e separata da quella in cui operano i Comprensori, ma in una area che non ha con questa alcun collegamento. Ma quel che più conta oggi è che tale situazione rischia di aggravarsi radicalmente se dovesse giungere a compimento il disegno ipotizzato per un nuovo assetto dei Comprensori. C'è da chiedersi infatti: il giorno in cui i Comprensori diventassero enti di governo con elezione diretta e conse-

guentemente cessasse ogni rapporto anche formale con i Comuni, che cosa accadrebbe dei Comuni stessi? E' certo che anche alcune aggregazioni di funzioni già effettuate attorno al Comprensorio, negli anni passati, rischierebbero di essere messe in discussione. Sarebbe ancora legittima ad esempio la legge provinciale che ha riformato nel '75 la legge urbanistica, sopprimendo di fatto i piani regolatori generali, assorbiti dal piano comprensoriale e che ha affidato anche la pianificazione di rango attuativo al Comprensorio in tutti i casi di piani di zona estesi al territorio di più Comuni? E sarebbe ancora legittima la legge sull'unificazione dei presidi sanitari di base che prevede la gestione di questi servizi da parte del Comprensorio, in quanto struttura associativa dei Comuni?

Ma il problema più delicato e più grosso è quello di guardare il futuro, più che alla sorte delle leggi passate. Il vero nodo da sciogliere è quello di capire quale potrà o dovrà essere il ruolo dei Comuni in presenza dei Comprensori. Solo strumenti di partecipazione o invece enti di governo, magari raggruppati e associati, ma con proprie funzioni, anche se non così numerose come in passato? In altre parole i livelli di governo infraprovinciali dovranno essere uno o due? Astrattamente parlando si potrebbe pensare anche ad un livello unico: i Comprensori diventano ciascuno un Comune e gli attuali Comuni si riducono a mere articolazioni interne di quello, con poteri anche deliberativi in determinate materie, ma nell'ambito di decisioni di massima del Comprensorio, secondo un rapporto analogo a quello previsto dalla legge sui consigli di circoscrizione. Sarebbe questa un'operazione, ripeto, astrattamente possibile e, mi sia permesso dire, anche logica in linea teorica, considerate le dimensioni dei molti Comuni della Provincia di Trento. Ma è un'operazione anche politicamente praticabile? Forse sì, se la si realizzasse però contemporaneamente su tutto il territorio nazionale e sempreché fosse possibile, io credo, sganciare la soluzione per Trento da quella per Bolzano.

Se si decide subito di seguire invece l'altra strada (dei *due* livelli di governo infraprovinciali), occorre affrontare, senza ulteriori ritardi, il problema del riparto delle funzioni. Il che vuol dire in pratica individuare le funzioni da riservare ai Comuni, obbligando eventualmente i più piccoli a gestirle in forma associata ma in una dimensione di 2 - 3 - 4 - 5 Comuni, a un livello territoriale dunque ben inferiore a quello del Comprensorio. Sinora questo problema è stato eluso, preferendo scaricarlo sul legislatore nazionale, dicendo che spetta al legisla-

tore nazionale fare la nuova legge sulle autonomie. Ma la soluzione che si troverà in sede nazionale, andrà poi bene per il Trentino? O non è forse vero che il D.P.R. 616 ha già anticipato alcune linee della riforma? Una delle scelte irreversibili del Decreto 616 è che la legge futura di riforma delle autonomie non potrà non confermare, è quella dell'attribuzione ai Comuni dei cosiddetti servizi alla persona.

Accettare questa ipotesi anche nel Trentino, non significa necessariamente tornare indietro rispetto alle legge 56 del '73 o alla legge 40 del '78. Significa piuttosto accettare un riparto di funzioni più articolato di quello previsto dal decreto 616, superando le rigidità presenti in questo decreto e ammettendo che all'interno degli stessi servizi sociali sia possibile distinguere tra servizi di primo livello da riservare ai Comuni, singoli o associati, e servizi di secondo livello, da attribuire al Comprensorio, coordinati gli uni con gli altri in un disegno organico di programmazione.

Certo, il recupero dei Comuni passa attraverso una loro riorganizzazione. Ma esso è indispensabile se vogliamo che il processo autonomistico non rimanga un fatto di vertice che governa soltanto le relazioni tra la Provincia (o la Regione) e lo Stato ma che poi non raggiunge la collettività locale e i rapporti tra questa e gli apparati amministrativi. A ciò si deve aggiungere che solo un adeguato rilancio dei Comuni può costituire l'avvio di quel modo nuovo di amministrare, cui diamo il nome di amministrazione sociale, capace di frenare la tendenza in atto, dovuta anche al cumulo di competenze demandate qui alla Provincia, verso una pubblicizzazione indiscriminata della società.

Se la Provincia di Trento riuscirà in questa impresa avrà forse ridato un senso alla propria autonomia speciale, anche al di fuori delle esigenze che trent'anni fa ne avevano imposto l'attuazione. In caso contrario c'è da temere che alla lunga ogni legittimazione al suo *status* particolare e privilegiato nei confronti delle altre Regioni venga a cadere.

INTERVENTI

Giorgio Pastori

Credo che dobbiamo essere grati a Gianfranco Mor per la sua piacevole relazione che è stata di diritto pubblico e insieme di scienza politica ed ha unito sensibilità istituzionale e realismo di osservazione sul funzionamento del sistema autonomistico in Trentino - Alto Adige.

Vorrei limitarmi semplicemente a sottolineare come nell'affrontare i due tipi di rapporti, quello della Provincia con la Regione e quello della Provincia con lo Stato, sul primo tipo di rapporti la relazione abbia messo in luce le notevoli difficoltà che l'apparente logica distinzione fra competenze di ordinamento e competenze di programmazione, che rispettivamente contraddistinguono la Regione e la Provincia, trovano sul piano pratico. Mi pare che sia perciò meritorio l'accento posto dal prof. Mor sullo sforzo di collaborazione da realizzarsi fra Provincia e Regione evitando i tentativi di svuotamento reciproco delle competenze tra Regione e Province. E ciò per il fatto che si deve guardare al sistema autonomistico nel suo complesso; benché siano stati distinti i due ruoli è, tuttavia, il sistema autonomistico nel suo complesso che deve assicurare il governo dei singoli settori organici ed è quindi indispensabile una prassi di coordinamento e di collaborazione fra Regione e Province.

L'altro punto che va sottolineato, e che apre il discorso anche in senso problematico alla discussione, è quello dei rapporti con lo Stato. Le considerazioni svolte sul funzionamento del sistema politico nazionale e della autonomia trentina, hanno voluto far convergere l'attenzione verso quelli che sono i protagonisti del funzionamento dell'intero sistema politico.

Vorrei soltanto notare che, se è vero che il D.P.R. n. 616 ha anticipato e sta anticipando una maturazione, non ancora completamente avvenuta, nel sistema politico, non va dimenticato, peraltro, il valore costituente, rivestito dal D.P.R. 616 nell'aggiornare il sistema dei rapporti fra lo Stato e le autonomie previsto dalla Costituzione. Così sul D.P.R. n. 616 può ripetersi una valutazione quale si è proposta e si propone spesso sulla Costituzione: anche la Costituzione è stata in anticipo sulla maturazione del sistema politico e sullo sviluppo della società; peraltro essa non ha mancato di esplicare una sua funzione para-

digmatica, una sua funzione traente nel corso dello sviluppo successivo.

Direi che spetterà poi alla discussione, agli operatori del Trentino - Alto Adige verificare i temi problematici di Mor.

Umberto Pototschnig ci ha abituati ad uno standard sempre così alto delle sue relazioni che non ci ha riservato nessuna sorpresa neppure oggi. Certamente avrete notato la chiara e appassionata rievocazione di tutte le vicende dell'ordinamento dei Comuni e delle forme associative intercomunali in questi trent'anni e l'altrettanto lucida posizione dei termini del problema.

La relazione comunque non offre una soluzione univoca al problema e apre direttamente il dibattito.

Bruno Kessler

Innanzitutto mi sia consentito dire una parola, che non credo esuberante: sottolineare cioè l'importanza di questo Convegno. Può apparire ovvio, ma forse non lo è del tutto, almeno per quelli come noi un po' addentro a questa tematica. Credo di poter dire che le relazioni che ho sentito ieri, quella di Pastori, di Roccella (non ho potuto purtroppo sentire questa mattina quella del Mor), quindi quella del prof. Pototschnig, rappresentano una riflessione molto acuta e pacata e quindi preziosa su quella che è stata la storia della nostra autonomia, la sua storia funzionale e quindi politica. Può darsi che, per il fatto che di una parte di questa storia sono stato fra i protagonisti e responsabili, il discorso mi prenda di più, ma non credo. Quindi, ad onta della mia non rilevante partecipazione a questi lavori, credo di poter dire che questo d'oggi rappresenta un momento abbastanza importante; in definitiva siamo a conclusione di un certo periodo, dove una riflessione di questo tipo è possibile e fondata.

Dico anche che, a mio giudizio, sentendo questa mattina la relazione di Pototschnig con le sue conclusioni, anche un po' forti, questo lavoro rappresenta obiettivamente un passo in avanti su tutta la tematica e su tutta la problematica che finora è stata affrontata, anche se, come diceva Pastori, le soluzioni non saltano ancora fuori univoca-

mente, ma si pongono alternative. Credo comunque che ormai la delinea-
zione della problematica sia quasi quella definitiva rispetto alla
costruzione del disegno istituzionale di questa nostra autonomia.

Naturalmente non intendo dire che non ci siano scelte ulteriori al
di là di quelle che anche qui sono state ventilate, ma credo che ormai
sono state poste quasi tutte le scelte alternative, all'interno delle quali
potrà trovare soluzione questa problematica.

Sarebbe interessante anche il discorso sull'organizzazione della Pro-
vincia. Non c'è dubbio infatti che lo Statuto, sia il primo e sia anche
il secondo, ha avuto storicamente una funzione soprattutto politica e
istituzionale e che né quello del '48, né quello del 1971, ha affrontato
organicamente la contemporanea problematica dell'organizzazione e
quindi dell'efficienza degli organismi autonomi.

Anche gli altri Statuti del resto non avevano risolto simile pro-
blema. Potrebbe sorprendere tuttavia che il nostro Statuto del 1971,
intervenuto quindi già alla conclusione di un'abbastanza lunga espe-
rienza, non abbia affrontato, almeno con indicazioni generali, temati-
che di questo tipo. In definitiva, anche il lavoro che si fa nella Com-
missione delle Norme di attuazione, cerca molte volte con buona vo-
lontà di rimediare; però non c'è dubbio che un certo impianto organiz-
zativo che è già dentro, è in ogni caso condizionante.

Vi è poi il discorso dei diversi livelli delle autonomie; credo che
il passaggio così pacato che ha fatto il prof. Pototschnig, veramente sia
prezioso ed illuminante. Io devo concordare su molte cose e levo dire
che la storia dei rapporti fra la Regione, la Provincia prima e seconda
e i Comuni, è ancor oggi una storia non completamente risolta, soprat-
tutto per quanto riguarda i Comuni. E il discorso dei Comuni è sem-
pre stato, bisogna ammetterlo, un discorso che durante la storia di que-
sti trent'anni è rimasto un po' a parte.

Non deve la cosa meravigliare eccessivamente se si tiene conto
della vita travagliata della Regione, quella nata dal primo Statuto e
anche, in seconda fase, quella dello Statuto nuovo. In questo quadro
le competenze correlate della Provincia, le esigenze prime di sistema-
zione fan sì che il discorso dei Comuni diventi ora attualissimo. Ma
ecco che proprio qui esso si incontra con quei diversi condizionamenti
indicati anche da Pototschnig: e anch'io credo che uno dei principali
sia quello della struttura fisica dei Comuni della Provincia di Trento,
anche della Provincia di Bolzano, ma soprattutto di quella di Trento,
e che esso sia tale da far sì che qualunque discorso istituzionale trovi

pesanti condizionamenti. E quindi anche tutto il discorso del Comprensorio trova in ciò, vorrei quasi dire, una sua prima radice.

E veniamo al discorso del Comprensorio. E' verissimo quello che dice Pototschnig: nel '64 è nato come uno strumento urbanistico, è nato come uno strumento che doveva attuare il piano urbanistico.

Mi esprimo chiaramente: a suo tempo è stata una specie di scommessa in una situazione istituzionale che vedeva determinate competenze, soprattutto di natura economica, intestate alla Regione senza che la stessa avesse la possibilità politica di esercitarle, per le ragioni legate alla situazione politica di quell'epoca. Dall'altra vi era la necessità e l'urgenza, e forse anche l'impazienza imposta dalla situazione generale, di far operare e agire sul piano provinciale tutto quello che era possibile, in tempi nei quali la richiesta di risposte politiche ai problemi che erano sul tappeto era molto urgente. E allora è stato un continuo tentare e costruire per cui, via via, è venuto fuori un processo che forse è ancora in corso, attraverso il quale o durante il quale si sono verificati dei mutamenti e altri cambiamenti dovranno probabilmente ancora verificarsi.

Il Comprensorio, infatti, è nato nel 1964 — ripetiamo — come strumento urbanistico; conteneva però, in maniera più o meno espressa, molte altre potenzialità, soprattutto laddove prevedeva la finalità anche dell'attuazione del piano comprensoriale, oltre che della sua formazione.

Non per nulla c'è stata, del resto, una lunga polemica con la Regione, perché un Comprensorio così concepito lo si temeva come uno strumento che invadeva la sfera di competenza regionale in campo economico. Infatti per fare il Piano urbanistico provinciale, bisognava anche avere una certa idea dell'andamento generale dell'economia e quindi fare certe previsioni, e in particolare fare la previsione delle aree industriali, delle aree destinate al turismo, all'artigianato, ecc. ecc. Questo doveva fare il Piano urbanistico provinciale, e tutto ciò era appunto ritenuto una specie di invasione nelle competenze regionali in quanto la Regione era la titolare della competenza in materia di incremento industriale, dell'agricoltura, del turismo, ecc. ecc.

Già lì era una scommessa. Però si vedeva nel Comprensorio uno strumento che pure in quella incertezza istituzionale, con il nuovo Statuto, la legge della Montagna, la 1102, e poi l'art. 6 delle Norme di attuazione in materia di agricoltura, e poi subito la legge 62, come ha ricordato giustamente Pototschnig, poteva definitivamente ancorare quello che prima era un processo in divenire.

Ed ha ancora ragione Pototschnig: a questo punto bisogna stabilire che cosa, concretamente e definitivamente, è, deve essere, o sarà, il Comprensorio. E per dare soluzione a questo problema, il discorso non può naturalmente fermarsi solo sul Comprensorio come tale, ma il discorso diventa, tra l'altro, quello dei rapporti fra Compensori e Comuni, e quindi torna il discorso che aveva posto all'inizio, molto opportunamente, il prof. Pototschnig, quello appunto di definire qual'è la funzione dei Comuni in questo contesto.

La proposta che il Vicepresidente della Provincia, avv. Mengoni, ha fatto con il suo disegno di legge, ha certamente il merito di avere posto in maniera — vorrei dire definitiva — il problema, che non può più pertanto essere eluso in nessuna delle sue componenti; direi che ha avuto anche il merito di avere indicato soluzioni diverse, discusse forse, da discutere certo, ma che comunque sono lì da esaminare. E questo è un passo avanti.

Concordo anche quando si dice doversi temere che il Comprensorio diventato sostanzialmente ormai Ente intermedio, così come si è sviluppato attraverso il processo ricordato, possa essere politicamente debole, non avendo alla base un suffragio universale per la elezione dei suoi organi. Ma al di là di ciò resta il fatto che si impone un compromesso tra le funzioni del Comune (e la concezione di esse che anche noi dal punto di vista politico abbiamo) e la capacità di esercizio delle stesse. Per un certo verso dunque, l'ho detto e lo ripeto, il Comprensorio è quasi un'ente parzialmente espropriatore di funzioni comunali, a cominciare appunto dall'urbanistica, dal momento che abbiamo praticamente sottratto ai Comuni la possibilità di fare il piano regolatore generale, in un contesto del tutto libero, attraendo nella sfera del Comprensorio questa competenza. C'è tutto un processo e c'è stata, in un certo senso, una grande riforma attraverso la quale, occorre dire, abbiamo in parte « espropriato » funzioni storicamente fondamentali del Comune. E ciò in relazione, come prima dicevo, al problema delle concrete capacità di esercitarle in termini moderni.

Adesso occorre — anzi è indispensabile — definire quali sono e possono essere i rapporti fra i due Enti. Sono perfettamente convinto che non è possibile neppure oggi definire il Comprensorio senza contestualmente definire, o ridefinire, le funzioni, e quindi il destino dei Comuni.

Non ho capito chiaramente il pensiero del prof. Pototschnig su questo punto. E' da stabilire prima chi abbia nel quadro della nostra

autonomia la potestà di definire il destino dei Comuni. Il Prof. Pototschnig ha detto che è « patetica » l'attività in questa direzione della Regione. Purtroppo è così; e questo sarà un punto di domanda cui è necessario rispondere in quanto è forse anche il condizionamento istituzionale del quale soffriamo.

Non è risolto, mi pare, il dubbio, o il problema per alcuni, se spetti alla Regione o se spetti alla Provincia la potestà legislativa di disciplinare questo settore.

Certo che il Comprensorio è nato in Provincia; certo che sul Comprensorio sono state fatte leggi, come quelle citate, particolarmente importanti e significative; fra le altre, quelle più o meno importanti come dimensione ma importantissime come significato, e fra queste, di certo, quelle che riguardano la Finanza locale.

Ma, è il decreto Stammati, è la Provincia, che legifera e dice che i Comuni non possono assumere oneri finanziari oltre certi limiti? E' la Provincia, o la Regione, che può dire questo? E' un dubbio: la legge c'è, è approvata, nessuno l'ha impugnata. Non c'è dubbio che anche in sede di norme di attuazione, appunto sviluppando al massimo del consentito una interpretazione organica del sistema, quella che era una competenza regionale, e che poi nel nuovo Statuto è diventata una competenza provinciale, ossia quella della capacità di imporre sovrimposte, si è tentato di attrarre alla sfera della competenza provinciale. Questo vale per il sistema della Finanza locale, per quella parte, almeno, affidata all'ambito autonomistico locale.

Detto questo, però, ripeto, io credo che il problema non è del tutto risolto. Non è risolto dal punto di vista costituzionale e non è risolto dal punto di vista politico.

Naturalmente in questo momento diventa più facile, vorrei dire più naturale, l'affermare che è competenza della Provincia . . . che è la Provincia a poter disporre . . . ecc. ecc. Noi dobbiamo però anche avere attenzione a quelle che sono le competenze statutarie della Regione, competenze delle quali non può essere espropriata. (I pompieri non li ha più; rischia di restare con i soli Libri fondiari).

Ho gli stessi dubbi di Pototschnig, nel senso che non sarà probabilmente la sede nazionale quella che porterà la soluzione di determinati nostri problemi; ma — ripeto — il discorso della Regione c'è. E qui mi permetto di aggiungere, a quelli posti da Pototschnig, un altro problema, che, secondo me, accanto agli altri è pur un problema istituzionale: quello di definire contestualmente alla definizione dell'Ente

Comprensorio, anche le funzioni e il destino dei Comuni, come dicevo, e stabilire chi lo può fare; problema al quale segue quello della finanza, o più precisamente, dell'autonomia finanziaria dell'Ente.

Uno è il discorso di costruire il Comprensorio, ma un altro problema, al quale a suo tempo lavoravo ma che è ancora irrisolto, è che nel momento in cui si fa l'Ente intermedio, occorre a mio giudizio dotarlo di un sistema finanziario autonomo, di un sistema finanziario cioè che non sia solo derivato.

Questa è la mia opinione, perché certamente il suffragio universale è uno strumento che può politicamente vivificare il Comprensorio; ma nel momento in cui costituiamo un Ente con la rappresentanza diretta del suffragio universale, esso non può reggersi, io credo, su una finanza derivata, che sia quella della Provincia che eroga contributi. Esso deve avere una finanza propria, e dopo avrà anche parzialmente una finanza derivata.

In me risveglia preoccupazioni un Ente che, diventato Ente territoriale intermedio, non sia dotato di una propria finanza. Quindi nuovamente la domanda: chi lo può fare? La Regione? La Provincia? Questi, secondo me, sono ancora problemi non chiaramente risolti.

Non dimentico naturalmente la considerazione che la Provincia di Trento è diversa dalla Provincia di Bolzano e quindi le cose sul piano regionale possono essere meno facili di quanto può apparire.

Dopodiché, anche quello che è il destino del Comune, cui ha accennato Pototschnig, rimane un discorso aperto. E una delle soluzioni, quella indicata da Pototschnig, l'abbiamo: le Circoscrizioni.

Possiamo sviluppare il discorso delle Circoscrizioni e potremo vedere il Comprensorio come un unico Comune, ripartito in Circoscrizioni con poteri anche decisionali su alcune cose. Potrebbe essere questa una delle soluzioni: però quanto politicamente agibile? E in questo momento anch'io sono perplesso; a meno che, come diceva Pototschnig, contestualmente non avvenisse in sede nazionale un discorso analogo. Senza dire poi che l'autonomia e lo spirito di autonomia dei nostri Comuni, quanto più piccoli questi ultimi sono, tanto più sono radicati.

E' più facile dire che fare certe cose ed io ne ho esperienza diretta per avere presentato, come ricorderete, un disegno di legge per la sostituzione delle A.S.U.C.: non era ancora l'abolizione completa, ma ho pur dovuto ritirare quel progetto avendo capito che diventava un grosso fatto politico non accettato.

E accanto al problema dello spirito autonomistico radicatissimo, rimane sempre quello delle dimensioni dei Comuni, al fine di poter esercitare certe funzioni in termini adeguati alle esigenze delle popolazioni.

Lasciamo stare i Comuni di Trento e Rovereto, che hanno dimensioni certamente adeguate; ma se guardiamo ai Comuni dai 100 ai 500 ai 1000 abitanti, che sono la grande maggioranza dei nostri Comuni, temo che sia molto difficile ricavare un moderno e adeguato esercizio di funzioni comunali da simili dimensioni. Forse esagero, ma dico che spesso non si ricava niente, perché non c'è una base sufficiente per un esercizio democratico di alcune funzioni, un po' per il campanilismo che stenta sempre a morire e un po' anche per la forzatura che io credo qualche volta si è fatta del Comprensorio.

Esiste la domanda politica circa la concreta funzionabilità delle riforme; ma con una struttura comunale di questo tipo le risposte sono troppo spesso difficili. Anche per questo, io personalmente, come sapete, non condividevo molto la tesi sulla 382, tesi per la quale determinate funzioni venissero direttamente attribuite ai Comuni. Sono convinto che l'autonomia comunale va difesa e sviluppata; tuttavia il quadro e la valutazione, per così dire, regionale, per alcuni problemi è indispensabile. Per questo il discorso valevole per tutte le Regioni a statuto ordinario, come per esempio, quello riguardante le I.P.A.B., ecc., non mi trovava consenziente. E' il momento regionale, secondo me, che fonda il quadro delle autonomie, caratterizzate da realtà diverse da una Regione all'altra e che quindi esigono anche soluzioni diverse alle stesse problematiche.

Quindi, per quanto io non sia quello che vuole attribuire il maggiore numero di funzioni ai Comprensori, ritengo però che in un quadro di questo genere, nel contesto storico e di tradizioni di questo nostro Trentino, bisognerà pur sfrondare alcune cose dai Comuni per trasferirle al Comprensorio e completare su altri fronti più organicamente le funzioni e le attribuzioni dei Comuni.

Naturalmente la fase storica che si conclude qui, ha visto il Comprensorio prima come consorzio di Comuni, poi come Ente di diritto pubblico ma, secondo la 1102, come emanazione dai Comuni, proprio perché questa era in un certo senso la contropartita all'esproprio che si faceva di certe competenze comunali.

Per cui sono ancora i Comuni che dominano il Comprensorio in questa fase, perché tutti gli amministratori sono nominati dai Comuni; ma naturalmente, nel momento in cui si farà il passo in avanti e si

eleggeranno direttamente a suffragio universale gli amministratori del Comprensorio, il discorso dei Comuni si riaprirà, se non preventivamente risolto.

Condivido la conclusione del prof. Pototschnig: non c'è dubbio che se non portiamo a soluzione, e ad un'adeguata soluzione, una problematica di questo tipo, tutto il nostro sistema autonomistico, oltre tutto così concentrato, rischia di andare in crisi, o comunque, senza voler esagerare, di non raggiungere quel grado di efficienza complessiva di cui deve assolutamente disporre.

Giorgio Pastori

Volevo ricordare che nel cammino della realizzazione dell'istituto comprensoriale in Trentino - Alto Adige, passando dal Consorzio alla Comunità montana, vi è una terza tappa che l'art. 25 del D.P.R. 616 in un certo senso indica, quando dispone che le funzioni per i servizi socio-sanitari sono devolute ai Comuni, singoli ed associati che le esercitano, sulla base di ambiti territoriali zonali e che, laddove le zone siano coincidenti con le circoscrizioni delle Comunità montane, le funzioni sono attribuite alle Comunità montane stesse.

Vi è quindi una precisa indicazione nel senso che la Comunità montana debba diventare la nuova forma del Comune-zona, per la gestione di questi servizi. Certamente qui ritorna il problema dibattuto nel Convegno di Merano sulla competenza della Regione Trentino - Alto Adige alla definizione dell'ordinamento dei Comuni. Allora si era proposto che la Regione in un nuovo ordinamento dei Comuni definisse un ente che si poteva chiamare Comunità o Comune (come non importava), ma che fosse in sostanza un centro unitario di governo a disposizione delle Province, perché le Province potessero radicare in questo ente le funzioni a titolo di delega.

Questo era uno dei tanti possibili esempi di collaborazione e di coordinamento fra l'azione della Regione e l'azione delle Province che si voleva realizzare. E credo che da una iniziativa della Regione in questo senso, da una maggiore spinta nell'esercizio delle responsabilità regionali, si avvantaggi e si chiarifichi anche il problema. E' certamente difficile infatti che, senza l'esercizio della competenza regionale in materia di ordinamento dei Comuni, si riesca a risolvere tutto quanto invece oggi la Provincia si fa carico di definire.

INDICAZIONI PER LA REVISIONE DI NORME CONTENUTE NELLO STATUTO SPECIALE PER IL TRENTINO - ALTO ADIGE

di **Franco Visetti**

La comunicazione da me predisposta risponde a due esigenze: anzitutto quella di rispondere alle cortesi premure del prof. Corsini perché anche le voci locali fossero presenti nel dibattito, condizione che, purtroppo, non si verifica in quanto il momento non ha consentito la partecipazione di consiglieri regionali e provinciali e di altri esponenti delle forze politiche e degli impiegati regionali e provinciali; e in secondo luogo avevo preannunciato al prof. Corsini che avevo in mente di fare una breve esposizione in questa linea: cioè che tutte le problematiche emerse nelle interessantissime esposizioni del prof. Pastori, del prof. Pototschnig e del prof. Mor richiedono, a mio avviso, che occorre sì interpretare lo Statuto attraverso le norme di attuazione, ma è altrettanto vero, e c'era un accenno in questo senso anche nell'intervento dell'on. avv. Kessler, che lo Statuto, per certi aspetti, si rivela inadeguato.

Questo Statuto è sorto per chiudere la vertenza altoatesina e risente fortemente di una presenza di menti e di forze altoatesine, mentre risente meno della presenza di menti e di forze trentine, le quali, anche per una certa mancata presenza iniziale nella Commissione che aveva avviato la riforma dello Statuto, hanno trovato soltanto la forza di dire che quanto viene concesso all'Alto Adige automaticamente si estende al Trentino, tranne le norme sulle garanzie dei gruppi linguistici e quelle per la struttura scolastica che, peraltro, appunto non erano state saggiamente valutate, perché se fossero state stese in una diversa forma, adesso non aprirebbero certi problemi in sede di norme di attuazione.

Ritengo, quindi, che lo Statuto del 1971 rispetto a quello del 1948, sia più chiaro per la definizione di competenze tra Regione e Province, mentre è uno Statuto da ritenere non equilibrato, per una prevalenza di norme che hanno voluto tutelare una minoranza linguistica, e per una carenza di norme che non hanno riveduto né le norme dello Statuto del 1948, né esaminato se le strutture nuove che si andavano creando avrebbero potuto reggersi attraverso norme statutarie che erano del 1948.

Questo è il ragionamento che intendo qui di accennare ma che, naturalmente, comporterebbe molto più tempo e che io non intendo sviluppare se non soltanto nel mettere un piccolo seme che, sperabilmente, attraverso ulteriori dibattiti, consenta di riprendere la mediazione anche sulla evidente, ormai, esigenza di porre mano ad una possibile revisione delle norme dello Statuto speciale, approfittando del fatto che anche altre Regioni a statuto speciale abbiano bisogno di un ritocco delle norme statutarie che risalgono al periodo 1946-1948.

Parlare, in un Convegno trentino, di modificare nuovamente lo Statuto speciale può parere anacronistico, e ricordo che proprio in questi giorni, negli ultimi dibattiti che si sono verificati in seno al Consiglio regionale, i rappresentanti di forze politiche significative hanno detto che lo Statuto è una tappa fondamentale, praticamente definitiva, della nostra vicenda storica e che bisogna emanare le norme di attuazione mentre lo Statuto, così com'è, non pare da modificare. Questo atteggiamento viene non soltanto dalle forze politiche di lingua tedesca, ma anche da forze politiche non facenti parte della maggioranza, che si sono espresse nel senso che la attuale fase è quella di attuare lo Statuto, e questo ha fatto cadere una delle iniziative di riforma statutaria che avevo citato nella mia comunicazione: tale iniziativa tendeva a modificare lo Statuto e la Costituzione in tema di comprensori, per chiarire le competenze Stato-Regione e Province. L'Assemblea regionale, tranne pochi proponenti del gruppo consiliare socialista, ha, frettolosamente, a mio avviso, respinto questa proposta di modifica dello Statuto ritenendo non tanto il tema non importante, ma proprio perché non si palesa nel Consiglio regionale la volontà di riaprire una problematica di revisione dello Statuto.

Mi rendo conto che il clima è certamente contrario a un discorso di questo genere, però, credo che nessuno di noi possa nascondersi le difficoltà interpretative e attuative che nascono dall'attuale Statuto che per una parte, è quello del 1948, per una parte è quello del 1971, ma, complessivamente contiene norme scoordinate. Qui brevemente tocco tre punti che sono più evidenti: ad esempio l'ordinamento degli enti locali.

Dico, nella comunicazione, che la strada maestra è quella di accorpare nella Regione tutte le competenze ordinamentali e di elevare queste competenze ordinamentali a livello di competenze primarie perché non si può dimenticare che alcune competenze di ordinamento sono primarie e quindi consentono una efficace legiferazione autonoma, altre competenze ordinamentali sono secondarie, e quindi sono

limitate attraverso principi delle leggi statali, per altro verso sono comprese dalla forza legislativa delle due Province che, operando in materie legislative primarie di intervento, determinano una situazione quasi di paralisi dell'Ente regionale.

Quindi ritengo, e questo lo dico non tanto per amore o per affezione all'ente, che o la rivalutazione della Regione avviene attraverso una rideterminazione delle competenze o si rischia di paralizzare una certa attività legislativa regionale e, per altro verso, di sottoporre, di volta in volta, le iniziative legislative delle due Province a grosse incognite in sede di controllo di costituzionalità da parte della Corte Costituzionale.

Quindi il primo punto è quello che la Regione, nel 1971, era stata definita come ente ordinamentale, e perciò se la si vuol configurare come ente di ordinamento essa deve essere in grado di esprimere questi poteri: quindi i poteri di ordinamento dovrebbero essere rivisti e raccolti tutti in una competenza primaria regionale.

Il secondo punto riguarda le competenze integrative: tali competenze dovrebbero scomparire dallo Statuto speciale, cioè quelle in materia di previdenza e assicurazioni sociali, di casse di malattia e quelle delle Province in altri settori, quelle cioè di integrare norme dello Stato, e non si è mai capito bene fino a che punto questa integrazione potesse espandersi, anche se la norma di attuazione più recente, che ha dato attuazione al disposto statutario dell'art. 6, sulla competenza della Regione in materia di previdenza sociale, ne ha quasi elevata la potenzialità a rango di competenza secondaria.

Nell'esperienza quasi trentennale questa competenza integrativa si è rivelata molto debole, perché ogni qualvolta la si è voluta esprimere con una certa forza, ha trovato ostacolo da parte del Governo o della Corte Costituzionale; in uno Statuto di questo tipo, quale quello del Trentino - Alto Adige, con tre enti autonomi, che vogliono veramente poter porre mano ad una ristrutturazione della società, competenze puramente integrative rischiano di limitarsi a diventare di erogazione.

Altri punti sono toccati nella comunicazione come la necessità di togliere dallo Statuto tutte le competenze che sono indicate al di fuori degli artt. 4, 5 e 6; questo, forse, è un punto che non è molto conosciuto: molte competenze legislative, soprattutto, della Regione, sono enunciate nello Statuto al di fuori degli artt. 4, 5 e 6, soprattutto la più significativa, quella che prevede l'emanazione delle norme per

eleggere il Consiglio regionale, è menzionata nell'art. 25 e si è sempre discusso se fosse una competenza primaria, o una competenza secondaria.

Cito inoltre gli artt. 7, 65, 72 e 73; per l'art. 72 relativo all'imposta di soggiorno per la quale la Regione ha legiferato due anni fa, la competenza è menzionata in un articolo che non precisa se è una competenza primaria o secondaria; e che ha destato molte perplessità.

Questi sono i tre punti più significativi sui quali ho inteso richiamare la vostra attenzione: raccogliere le competenze ordinamentali nella competenza primaria, togliere le competenze integrative e naturalmente riqualificarle come secondarie e raccogliere organicamente tutte le norme attributive di competenze che sono sparse nello Statuto, riqualificando le competenze legislative in primarie o secondarie.

Ritocchi che l'esperienza suggerisce sono soltanto menzionati, ad esempio l'art. 69, che riguarda la finanza della Regione: esso ha configurato una finanza tutta derivata da imposte statali senza una quota variabile, tranne l'imposta di soggiorno, cura e turismo.

Si determina quindi un punto di domanda anche se potrebbe parere contraddittorio il chiedere di rivedere il sistema di finanziamento della Regione nel momento in cui si sostiene che la Regione è un ente ordinamentale. Si potrebbe allora chiedere che il finanziamento abbia bisogno di un ente soltanto ordinamentale; ma il discorso resta valido fino a quando le altre competenze che comportano interventi anche finanziari, cioè previdenza sociale, cooperazione e Libri fondiari, restano attratte alla competenza della Regione.

Senza aprire il discorso di revisione di poteri e competenze legislative delle due Province, perché nel momento in cui si aprisse la revisione dei poteri regionali non si potrebbe non aprire anche quello, ci sono norme discutibili quali l'art. 45, dove si dice che è la Regione che viene consultata sulla istituzione dei servizi nazionali di comunicazione e trasporti, norma che andrebbe inserita nelle competenze provinciali; l'art. 18 che impone alla Regione di delegare obbligatoriamente il servizio antincendi alle Province; tenendo conto del principio che i servizi antincendi vanno visti in un quadro generale di poteri provinciali di prevenzione e di soccorso alle popolazioni, sarebbe, a questo punto, più chiarificatore attribuire la materia dei servizi antincendi alle Province. Resta infine da definire la portata degli artt. 85 e 86 dello Statuto in tema di controlli valutari.

Ci sono altri aspetti che potrebbero essere presi in considerazione. Questo era il piccolo seme che cercavo di introdurre, a livello di stu-

diosi, di persone che non guardano al contingente o sono prese dall'affanno di legiferare per l'oggi, ma che possono guardare anche negli anni avvenire.

E' a tutti nota la complessità della vicenda che ha condotto alla revisione dello Statuto speciale della Regione Trentino - Alto Adige, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, tradottasi nella legge costituzionale 11 novembre 1971 n. 1 e in una serie di norme ordinarie e di atti amministrativi, ed è altrettanto notorio che tali norme sono il frutto di una trattativa internazionale e di difficili compromessi.

D'altra parte la sperimentazione, ormai settennale, del nuovo Statuto, ha messo in luce talune carenze e incoerenze parzialmente colmate in sede di norme di attuazione e in parte ancora aperte.

Non si intende, in questa sede, avviare un discorso di revisione immediata dello Statuto speciale, ma si pensa di aprire un discorso che potrà avere qualche utilità nel futuro.

Sono infatti convinto che anche una legge costituzionale, complessa, e che ha comportato profonde valutazioni non possa considerarsi statica e immutabile, ma debba adattarsi alle esigenze politiche, non momentanee, ma di evidente necessità.

La revisione dello Statuto speciale della Regione presuppone, quindi, la maturazione di problemi di rilevante importanza, in quanto la modifica di norme costituzionali richiede la soluzione di tensioni originate a livello politico e poste sul piano giuridico come momento di incontro di volontà di diverse componenti.

D'altra parte è da tenere in prima evidenza il valore dell'autonomia e quindi l'accoglimento di istanze provenienti dalle forze politiche o sociali della regione, in ogni caso per quanto riguarda la problematica etnica.

E' da ricordare che l'articolo 138 della Costituzione prevede che le leggi di revisione costituzionale siano adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni a intervallo non minore di tre mesi, approvate nella seconda votazione a maggioranza assoluta dai componenti di ciascuna Camera.

Il procedimento di revisione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige è già stato sperimentato in due occasioni nell'arco di trent'anni:

vanno menzionate, la legge costituzionale 10 novembre 1971 n. 1, la quale ha dato attuazione a una parte rilevante del pacchetto delle

misure per l'Alto Adige con profonde innovazioni sostanziali in numerosi articoli, tra i quali voglio citare quelli che riguardano la ridefinizione delle competenze legislative della Regione e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e l'accentuata protezione delle minoranze linguistiche, e la legge costituzionale 23 febbraio 1972 n. 1, con la quale si è provveduto a portare da quattro a cinque anni il tempo di durata in carica del Consiglio regionale e dei due Consigli provinciali, modificando gli articoli 21, 24, 42 e 43 dello Statuto speciale.

Pur ritenendo, come ho in precedenza accennato, che l'attività di revisione di una legge costituzionale debba avvenire in caso di assoluta necessità e di primaria rilevanza, è tuttavia da ritenere che non si debba intendere il procedimento di revisione costituzionale come uno strumento di uso talmente sporadico da rendere le norme vigenti obsolete o inadeguate: in un periodo di intensi mutamenti politici e sociali, in uno Stato democratico e parlamentare, la modifica, anche delle norme fondamentali di convivenza, dovrebbe avvenire ogni qualvolta se ne ravvisino fondati e rilevanti motivi.

E' interessante evidenziare come, durante la 7ª legislatura regionale, cioè quella che si è iniziata nell'anno 1973 e si concluderà nel dicembre prossimo, sono stati presentati al Consiglio regionale quattro disegni di legge-voto tendenti alla modifica di norme dello Statuto speciale.

1. — Il disegno di legge-voto n. 3, presentato nel novembre 1975 dai consiglieri regionali facenti parte dei gruppi S.V.P. e P.P.T.T., prevedeva la modifica dello Statuto mediante l'aggiunta di un articolo 102/ter, in base al quale alla minoranza di lingua tedesca esistente nei Comuni della Valle del Fersina e di Luserna in provincia di Trento, venivano estesi i diritti e le garanzie previste dallo Statuto speciale per la salvaguardia del gruppo etnico tedesco della provincia di Bolzano.

Tale disegno di legge-voto è stato respinto dal Consiglio regionale nella seduta del 21 aprile 1977.

2. — Con il disegno di legge-voto n. 5, presentato nell'aprile 1976 da alcuni consiglieri regionali facenti parte dei gruppi S.V.P. e P.P.T.T., è stata proposta una integrazione all'art. 8 dello Statuto speciale concernente le competenze delle Province autonome di Trento e di Bolzano, con l'attribuzione alle Province della competenza primaria (e non più secondaria, come previsto dall'attuale art. 9, punto 2, dello Statuto speciale) in materia di istruzione elementare e secondaria.

Questo disegno di legge-voto è tuttora all'esame del Consiglio regionale, ma l'imminente fine della legislatura ne potrà compromettere l'esito.

3. — Con il disegno di legge-voto n. 6, presentato nell'aprile 1977 da alcuni consiglieri regionali facenti parte dei gruppi S.V.P. e P.P.T.T., è stata proposta l'abrogazione del secondo comma dell'art. 102 dello Statuto speciale, relativo all'insegnamento della lingua e della cultura ladina nelle scuole dei Comuni della provincia di Trento ove è parlato il ladino, nonché l'aggiunta allo stesso art. 102 dello Statuto di una norma estensiva alla minoranza di lingua ladina della Valle di Fassa in provincia di Trento di tutte le norme previste dallo Statuto speciale per la tutela del gruppo linguistico ladino esistente nella provincia di Bolzano.

Anche questa iniziativa legislativa è tuttora all'esame del Consiglio regionale, sia pure con la riserva in precedenza espressa per il disegno di legge-voto n. 6.

4. — Infine, con il disegno di legge-voto n. 7, presentato dai consiglieri del gruppo del P.S.I. nel giugno 1977, è stata richiesta la modifica agli artt. 4, 5, 18, 25, 62, 63, 65 e 83 dello Statuto speciale, inserendo, tra le materie di competenza primaria della Regione, le materie delle circoscrizioni comprensoriali, e aggiungendo alla competenza secondaria regionale in materia di ordinamento dei Comuni anche la materia dell'ordinamento dei comprensori.

Questo disegno di legge-voto prevede anche norme relative alla elezione dei consigli comprensoriali e al rispetto del principio della rappresentanza proporzionale dei gruppi linguistici negli organi del comprensorio.

Tale iniziativa legislativa è anch'essa all'esame del Consiglio regionale che lo ha preso in considerazione nella seduta del 24 ottobre scorso.

Anche in sede parlamentare si sono determinate iniziative per la modifica di norme dello Statuto speciale.

Va citato il disegno di legge costituzionale presentato da alcuni deputati eletti nel Trentino - Alto Adige, che contiene norme costituzionali a favore del gruppo linguistico ladino della provincia di Trento.

La materia del disegno di legge costituzionale si presenta, in parte, analoga a quella contenuta nel menzionato disegno di legge-voto n. 6.

Il disegno di legge, già approvato una prima volta dalla Camera dei deputati, esaminato dal Senato e ritornato quindi alla Camera a se-

guito di alcune modifiche approvate dall'Assemblea senatoriale, contiene modifiche agli articoli 62, 92 e 102 dello Statuto speciale.

Tali modificazioni, di rilevante interesse, prevedono la rappresentanza obbligatoria nel Consiglio regionale e nel Consiglio provinciale di Trento delle popolazioni ladine della provincia di Trento, l'uso della lingua ladina e della cultura ladina nelle scuole materne e nelle scuole elementari, nonché, nelle scuole di ogni ordine e grado, come strumento di insegnamento, l'uso della lingua ladina nelle adunanze degli organi collegiali e negli atti pubblici degli enti siti nei territori ladini del Trentino e la competenza del Tribunale regionale di giustizia amministrativa con sede in Trento, anziché della Sezione di Bolzano, per gli atti amministrativi ritenuti lesivi del principio di parità dei cittadini di lingua ladina residenti nella provincia di Trento.

Dalla citazione delle iniziative già avviate o in corso per la modifica di alcune norme dello Statuto speciale del 1971, si può ricavare l'impressione che, pur non volendo ipotizzare una revisione così profonda delle norme statutarie, come quella avvenuta a seguito dell'insorgere della vertenza conosciuta come « questione dell'Alto Adige », occorra gradualmente ipotizzare possibili miglioramenti dello Statuto speciale, per renderlo sempre più aderente alle esigenze delle popolazioni e delle forze politiche che operano nel Trentino - Alto Adige.

In questa ottica e limitando questo esame ad alcuni problemi che attengono più direttamente alla posizione della Regione e dei suoi organi, si possono prospettare le seguenti indicazioni:

a) L'art. 4 dello Statuto, che enumera le materie di competenza primaria della Regione, potrebbe essere rivisto e integrato nel senso di riferire a tale tipo di competenza tutte le materie di natura ordinamentale attualmente comprese nell'art. 5 dello Statuto.

E ciò perché la competenza della Regione a dettare norme di ordinamento può essere pienamente espressa, sia per evitare possibili ingerenze dello Stato, sia per dirimere i problemi insorti nei rapporti con le Province autonome, in modo più pieno e chiarificatore, facendo uso di una competenza di grado primario.

Pertanto le materie dell'ordinamento dei Comuni, dell'ordinamento delle IPAB (che dovrebbe essere riformulata come ordinamento degli enti assistenziali), dell'ordinamento degli enti e aziende di credito a carattere regionale, potrebbero venire spostati dall'articolo 5 all'articolo 4 dello Statuto.

b) L'art. 5 dello Statuto, che indica le materie di competenza della Regione, potrebbe essere rivisto, riferendo a tale competenza le materie della previdenza sociale e delle assicurazioni sociali, attualmente comprese nell'art. 6 che prevede una competenza soltanto integrativa e ciò tenendo conto degli orientamenti già emersi in sede di formulazione delle norme di attuazione statutarie, approvati con D.P.R. 6 gennaio 1978 n. 58.

c) Negli stessi articoli 4 e 5 — con opportuno dosaggio — potrebbero confluire alcune competenze attualmente attribuite alla Regione e dispersivamente indicate in alcune norme statutarie determinando — tra l'altro — il problema del loro riferimento ad uno dei tipi di competenza legislativa regionale.

Intendo riferirmi alla competenza legislativa di cui all'art. 7, relativo alla istituzione di nuovi Comuni e modifica delle nuove circoscrizioni e denominazioni, all'art. 25 che prevede l'emanazione di norme per l'elezione del Consiglio regionale, all'art. 65 che demanda alla legge regionale di fissare i principi generali sull'ordinamento del personale dei Comuni, all'articolo 72 che stabilisce per la Regione la possibilità di instaurare una imposta di soggiorno, cura e turismo, all'art. 73 in base al quale la Regione ha facoltà di imporre tributi propri e di applicare una sovrimposta sui terreni e fabbricati, all'art. 74 che attribuisce alla Regione la facoltà di emettere prestiti interni.

d) Altre possibili modifiche allo Statuto speciale potrebbero riguardare l'art. 27 dello Statuto, per prevedere un miglioramento del terzo comma, relativo alla elezione del Consiglio regionale, in modo da consentire che le elezioni dell'Assemblea legislativa avvengano ogni cinque anni, non più nella stagione autunnale, ma nel periodo maggio-giugno e togliendo l'attuale rigida formulazione che sposta in avanti, per ogni legislatura, lo svolgimento delle elezioni rispetto alla data delle elezioni precedenti.

e) L'attività di revisione statutaria potrebbe inoltre investire l'art. 69 dello Statuto, che concerne la finanza della Regione.

E' ormai stato accertato che l'attuale sistema di attribuzione di quote fisse del gettito di alcuni tributi dello Stato non risponde alle esigenze della Regione che vede gradualmente diminuite le proprie entrate tributarie.

Pertanto è da prevedere il ripristino di una quota variabile, così come già avveniva durante la vigenza dello Statuto del 1948 e così come l'art. 78 prevede per le Province autonome di Trento e di Bolzano.

La quota variabile dovrebbe essere stabilita annualmente, d'accordo tra il Governo ed il Presidente della Giunta regionale.

f) Un ripensamento potrebbe meritare anche l'articolo 45, in base al quale la Giunta regionale deve essere consultata ai fini della istituzione e regolamentazione dei servizi nazionali di comunicazioni e dei trasporti che interessano in modo particolare la Regione: in presenza della competenza provinciale in materia di trasporti e comunicazioni e del potere di programmazione economica riconosciuti alle stesse Province, sarebbe ipotizzabile — in questa fattispecie — una consultazione congiunta della Regione e delle due Province autonome.

g) Una riflessione merita anche l'attuale combinato disposto degli artt. 4 e 6 dello Statuto speciale, che assegna alla Regione una competenza primaria in materia di servizi antincendi, e 18, primo comma, che dispone la delega obbligatoria alle Province nella materia dei servizi antincendi.

La Regione ha già provveduto ad attuare il disposto del menzionato art. 18 con la L.R. 2 settembre 1978, n. 17, dando piena attuazione alla delega obbligatoria.

Peraltro si ha l'impressione che il meccanismo di una delega obbligatoria, che comporta anche l'attribuzione di un potere legislativo alle Province nei settori di organizzazione e di spesa per i servizi antincendi, possa dare luogo a complicità tali da far ritenere possibile una diretta attribuzione di competenza alle due Province autonome in materia antincendi anche per diretta connessione con altre materie già attribuite alle Province nei settori della difesa del suolo, del pronto intervento, delle opere idrauliche, ecc.

Merita, a questo punto, solo accennare che gli strumenti per avviare una eventuale revisione di norme statutarie sono offerti anzitutto dall'art. 35 dello Statuto che attribuisce al Consiglio regionale il potere di formulare progetti di legge-voto da inviare al Governo per la presentazione alle Camere (l'art. 7 del D.P.R. 1 febbraio 1973 n. 48, contenente norme di attribuzione dello Statuto, ha precisato che un progetto di legge-voto costituisce esercizio di iniziativa legislativa ai sensi dell'art. 71 della Costituzione).

Tale strumento, anche se le esperienze compiute nelle prime legislature regionali hanno dato risultati complessivamente deludenti, comporterebbe il vantaggio di formarsi nell'ambiente regionale e di consentire il pronunciamento di tutte le forze politiche rappresentate nel Consiglio regionale.

Un secondo sistema è quello della presentazione di un disegno di legge costituzionale alle Camere da parte del Governo o da parte di uno o più parlamentari ai sensi dell'art. 71 della Costituzione.

Infine si può fare ricorso anche ad una iniziativa di legge popolare, sempre in base all'art. 71 della Costituzione.

Questa indicazione viene qui esposta soltanto per rilevare che comunque una iniziativa di questo tipo deve implicare una adeguata presenza delle forze politiche locali.

Una migliore formulazione meriterebbero anche gli artt. 85 e 86 dello Statuto speciale in materia di controlli valutari.

Le considerazioni e indicazioni contenute nella presente comunicazione rappresentano un primo tentativo di richiamare l'attenzione, sia dei partiti politici che degli studiosi, su una problematica che, nel corso della legislatura regionale che sta per avviarsi, potrà avere una sua accentuazione. E' quindi da auspicare che ogni eventuale decisione al riguardo venga assunta sulla base di più approfondite valutazioni e tenendo conto delle esperienze fin qui contenute.

Una valutazione conclusiva riguarda il criterio informatore che ha ispirato le proposte illustrate.

Esso è evidentemente quello di non alterare il quadro complessivo della ripartizione delle competenze assegnate ai tre enti autonomi con la riforma statutaria del 1971.

Si tende invece a mettere in luce alcuni squilibri interni e ad indicarne la possibilità di aggiustamenti di contenuto prevalentemente tecnico.

Una discussione più ampia, che volesse investire il ruolo complessivo dei tre enti autonomi e il delicato equilibrio della ripartizione di compiti tra la Regione e le due Province autonome, comporterebbe un approfondito dibattito preliminare di natura politica che finora non è avvenuto o che è rimasto in termini generici.

E' infine da rilevare che un tentativo di miglioramento, anche tecnico, come quello previsto dallo Statuto per le competenze regionali non potrebbe non comportare una analoga revisione dei disposti statuari relativi alle Province autonome.

INTERVENTI

Giorgio Pastori

Mentre parlava l'avv. Visetti mi veniva una domanda: la competenza della Giunta provinciale alla vigilanza e tutela sui Comuni e sugli enti locali, è una competenza che merita ancora di essere mantenuta? O fra le indicazioni di revisione statutaria non c'è anche questa da considerare? Infatti, l'accumularsi di funzioni di controllo amministrative e di programmazione nella Giunta, come si diceva ieri, sembra essere controproducente.

Ringraziamo allora tutti gli intervenuti e concludiamo questi lavori che mi pare abbiano contribuito ad illustrare il tema in modo sistematico e con una coerenza di indicazioni e valutazioni.

Mi pare che le relazioni in modo omogeneo e dialogico si siano collegate tra loro e possano servire a offrire un patrimonio di riflessioni che potrà dare frutti in futuro per un ulteriore passo in avanti dei problemi dell'autonomia provinciale e soprattutto dell'autonomia locale, come parte essenziale dell'autonomia provinciale, in questo momento. E' il primo seme, come diceva l'avv. Visetti, per la revisione delle norme statutarie, per dare maggiore certezza, da una parte, e maggiore flessibilità, dall'altra, all'autonomia provinciale e a quella regionale. Il problema che resta aperto è il rapporto fra Regione e Provincia, come ci ha messo in luce Mor, ed è questo un momento condizionante anche per lo sviluppo dell'ordinamento locale.

Non so se ci saranno ancora disposizioni di attuazione che consentiranno di precisare il ruolo della Regione, ma credo che si tratti soprattutto di creare le condizioni e le premesse politiche, col tempo, per un sempre maggiore coordinamento fra i due diversi centri che rappresentano oggi l'unitario sistema autonomistico del Trentino - Alto Adige.

SCHEDE BIO-BIBLIOGRAFICHE
DEI RELATORI E DEGLI INTERVENUTI NELLA DISCUSSIONE

ADLER WINFRIED. Nato a Karlsruhe sul Reno nel '39. Laureato in filologia romanza ed inglese all'Università di Heidelberg nel '64. Professore di liceo prima a Berlino Ovest, poi a Stoccarda. Dal '71 studioso di storia prima all'Università di Stoccarda, poi a quella di Treviri. Nel '73-'74 borsista dell'Istituto Storico Germanico di Roma per preparare una tesi di ricerca sulla politica del fascismo italiano verso le minoranze etniche; dal 1977 insegnante di liceo a Stoccarda. Pubblicazioni: *Die Minderheitenpolitik des italienischen Faschismus in Südtirol und im Aostatal 1922-1929*, Dissertation (tesi di ricerca), Universität Trier, 1979; *L'era Credaro nell'Alto Adige (1919-22). Un primo passo verso il fascismo?*, in «Studi Trentini di Scienze Storiche», LVII (1978), pp. 475-490; *La politica del fascismo in Valle d'Aosta*, in «Bollettino Storico-Bibliografico Subalpino», LXXVIII (1980, primo semestre), pp. 223-275.

ACNELLI ARDUINO. Professore ordinario di Storia delle dottrine politiche presso la Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università di Trieste, ha studiato, in particolare, il pensiero politico democratico del Risorgimento (Giuseppe Ferrari e Giuseppe Mazzini), la genesi del positivismo giuridico e del radicalismo politico in alcuni autori dell'utilitarismo inglese (J. Bentham, J. Austin, J. S. Mill) ed alcune delle principali teorizzazioni politiche degli ultimi anni absburgici (*Questione nazionale e socialismo. Contributo allo studio di K. Renner e O. Bauer*, Bologna, 1969 e *La genesi dell'idea di Mitteleuropa*, Milano, 1971, ristampa, 1973). Negli ultimi tempi si è occupato in particolare di storia della storiografia (A. Omodeo, L. Salvatorelli, A. Levi, soprattutto, *H. Ritter von Srbik*, Napoli, 1976) e di storia del socialismo e dell'autonomia nelle province italiane dell'Impero absburgico.

BENVENUTI FELICIANO. Nato a Padova il 26 gennaio 1916. Laureatosi in giurisprudenza nel 1939. Vincitore del concorso di Diritto Amministrativo nell'anno 1950. Ha ricoperto le cattedre di Diritto Amministrativo alla Facoltà di Scienze Politiche di Padova e alla Facoltà di Giu-

risprudenza dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano ed ora è titolare della Cattedra di Diritto Pubblico alla Facoltà di Economia e Commercio dell'Università di Venezia di cui dal 1974 è Rettore. Tra i suoi lavori più importanti si segnalano i volumi: *L'istruzione del processo amministrativo*; *L'ordinamento repubblicano*; *Appunti di diritto amministrativo*; *Rural Local Government in Sweden, Italy and India*. Tra i vari saggi si segnalano le voci attinenti al « Processo amministrativo » nell'Enciclopedia del Diritto e quelli sulla funzione, sull'eccesso di potere come vizio della funzione, su procedimento e processo, su evoluzione dello stato moderno e scienza dell'amministrazione come sistema e il volume *Mito e realtà nell'ordinamento repubblicano*.

BENVENUTI SERGIO. Nato a Trento il 14 agosto 1925, è preside di Scuola Media. Direttore del Museo Trentino del Risorgimento e della Lotta per la Libertà, vice-presidente della Società di Studi Trentini di Scienze Storiche, è socio dell'Accademia roveretana degli Agiati e della Deputazione di storia patria per le Venezie. Tra le sue pubblicazioni di storia contemporanea si ricordano: *Le lettere di Tommaso Gar negli archivi e nelle biblioteche del Trentino*, Comitato trentino dell'Istituto per la Storia del Risorgimento italiano, Trento, 1963; *Il fascismo nella Venezia Tridentina (1919-1924)*, Società di Studi Trentini di Scienze Storiche, Trento, 1976; *L'autonomia trentina al Landtag di Innsbruck e al Reichsrat di Vienna. Proposte e progetti 1848-1914*, Società di Studi Trentini di Scienze Storiche, Trento, 1978. Egli ha inoltre pubblicato nella Rivista di Studi Trentini di Scienze Storiche i saggi: *Il carteggio di Antonio Rosmini con Antonio Mazzetti*, 1968, fasc. 4; *Notizie sulla vita dello storico Carlo Rosmini*, 1969, fasc. 4; *Gli aspetti politici dell'episcopato di mons. Carlo de Ferrari nell'arcidiocesi di Trento durante il periodo fascista e dell'occupazione germanica*, 1977, fasc. 2; *La diocesi di Bressanone e la « questione nazionale » dell'Alto Adige nella politica del governo fascista*, 1977, fasc. 4.

CARROZZA PAOLO. Laureato in giurisprudenza nell'Università di Pisa, è attualmente ricercatore del C.N.R. presso l'Istituto di Diritto Pubblico della Facoltà di Giurisprudenza pisana. Si occupa prevalentemente di diritto costituzionale italiano e comparato, ed ha in preparazione una monografia sul problema regionale spagnolo, di prossima pubblicazione.

I suoi scritti sono apparsi in varie riviste giuridiche italiane, fra le quali « Diritto e Società », « Il Foro Italiano », « Il Comune Democratico », e nel volume collettaneo, a cura di F. Roversi Monaco, *La Costituzione spagnola nel Trentennale della Costituzione italiana*, Bologna, 1979.

CERVANI GIULIO. Nato a Trieste nel 1919, docente di Storia di Trieste e della Regione Giulia nelle Facoltà di Magistero e di Lettere dell'Università di Trieste. Fa parte della direzione degli « Atti e Memorie della Società Istriana di Archeologia e Storia Patria », nonché del comitato paritetico di redazione degli « Atti del Centro di ricerche storiche di Rovigo » (Jugoslavia). E' socio corrispondente della « Deputazione di storia patria per il Friuli » e della « Deputazione di storia patria per le Venezie »; è socio della « Società di Studi Trentini di Scienze Storiche ». E' altresì membro del comitato direttivo della « Deputazione di storia patria per la Venezia Giulia » e della redazione dei « Quaderni giuliani di storia », organo della stessa. Fra i suoi lavori si ricordano: *Il « Voyage en Egypte » di Pasquale Revoltella* (1962), *La borghesia triestina nell'età del Risorgimento* (1969); *La comunità israelitica di Trieste nel secolo XVIII* (1973); *La Tradizione autonomistica e destinazione statale asburgica di Trieste nella storia del Consiglio dei Patrizi di P. Kandler* (1973); *gli Appunti sul periodo della restaurazione a Trieste. La relazione di P. Kandler al governatore Francesco Stadion* (1975); *Trieste e Ragusa. Due stati da corona* (1975-76); e due volumi particolarmente significativi sulla tematica in questione dal titolo *Nazionalità e stato di diritto per Trieste nel pensiero di Pietro Kandler* (1975), e *Il Litorale austriaco dal Settecento alla « costituzione di dicembre » del 1867* (1979). Pure da menzionare, per le tematiche settoriali affrontate, una *Storia del Collegio dei Gesuiti di Trieste* (1958), un saggio su *La storia d'Italia ed il concetto del confine orientale nel pensiero di Fabio Cusin* (1977) ed un altro su *La « Storia di Trieste » di Attilio Tamaro. Genesi e motivazioni di una storia* (1976). Infine, il saggio introduttivo ed i commenti al *Cartolare di piani e carte dove si describe la storia di Trieste e del suo territorio* di P. Kandler (1975).

CORSINI UMBERTO. Ordinario di storia contemporanea all'Università di Venezia. Presidente della Società di Studi Trentini di Scienze Storiche. Pubblicazioni scientifiche sul tema delle minoranze e delle autonomie:

Il Trentino e l'Alto Adige nel periodo 3.11.1918 - 31.12.1922, in Trentino e Alto Adige dall'Austria all'Italia; [a cura di UMBERTO CORSINI], Bolzano, 1969, pp. 105-229; *Le minoranze italiane nell'impero austro-ungarico*, in *Da Caporetto a Vittorio Veneto* [a cura di UMBERTO CORSINI ed EMILIA MORELLI], Trento, 1970, pp. 143-222; *Autonomie, Stati e Nazioni nei secoli XIX e XX*, in « Annali dell'Istituto Universitario di Lingue Moderne », Feltre, 1972, pp. 77-132; *Deputati delle terre italiane ai parlamenti viennesi*, in « Archivio veneto », 1972, pp. 151-226; *La genesi degli accordi Degasperi - Gruber nella politica interna italiana - Der Ursprung des Degasperi - Gruber - Abkommens in der italienischen Innenpolitik*, in « Regione Trentino - Alto Adige », numero speciale 1976 - dicembre, pp. 53-74, testo bilingue; *Storia dei rapporti tra la comunità trentina e la comunità altoatesina*, in « Mondo Ladino », 1977, pp. 65-99; *La politica tedesca nell'Alpenvorland e l'atteggiamento delle popolazioni nelle tre Province di Bolzano - Trento - Belluno*, in A.A.V.V., *Fascismo Antifascismo e Resistenza*, Trento, 1977, pp. 71-145; *Gli accordi Degasperi - Gruber*, in « Il Veltro », numero speciale di A.A.V.V., *Le relazioni tra Italia e Austria*, anno XXI (1977) fasc. 5-6, pp. 541-549; *Die Italiener*, in A.A.V.V., *Die Habsburger-Monarchie 1848-1918*, edito dalla Österreichische Akademie der Wissenschaften, [a cura di ADAM WANDRUSZKA e PETER URBANITSCH], Vienna, 1980, vol. III, pp. 839-879, testo tedesco; *Correnti liberali trentine tra Italia, Austria e Germania*, in A.A.V.V., *Il Liberalismo in Italia e Germania dalla rivoluzione del '48 alla prima guerra mondiale*, Bologna, Il Mulino, 1981, pp. 507-553; *Problemi politico-amministrativi del Trentino nel nesso provinciale tirolese 1815-1918*, in A.A.V.V., *Austria e province Italiane 1815-1918, Potere centrale e amministrazioni locali*, Bologna, Il Mulino, 1981, pp. 213-257; *Amministrazione locale e centrale nel Trentino dal 1815 al 1918*, in A.A.V.V., *I problemi dell'amministrazione austriaca nel Lombardo-Veneto*, Conegliano, 1981, pp. 63-96.

CRESPI-REGHIZZI GABRIELE. Docente di diritto dei paesi socialisti all'Università di Pavia. Attualmente incaricato presso il Cultural Centre dell'Ambasciata italiana a Nuova Delhi.

GARBARI MARIA. Incaricata di storia moderna e contemporanea presso l'Istituto Universitario di Lingue Moderne di Milano, Sede di Feltre. Segretaria della Società di Studi Trentini di Scienze Storiche. Socie-

della Roveretana Accademia degli Agiati e della Deputazione di Storia Patria per le Venezie. Fra le sue pubblicazioni sono: *Vittorio de Riccabona, 1844-1927. Problemi e aspetti del liberalismo trentino*, Trento, 1972; *L'Età giolittiana nelle lettere di Scipio Sighele*, Trento, 1977; *Il Circolo Trentino di Milano - L'Irredentismo trentino nel Regno*, Trento, 1979; *Il pensiero politico di Scipio Sighele*, in « Rassegna storica del Risorgimento », a. LXI (1974), pp. 391-426; 523-561; *Componenti politiche dell'antifascismo nel Trentino (1924-1943)*, in AA. VV., *Fascismo, Antifascismo e Resistenza*, Trento, 1978; *La comunità dell'Alta Valle del Fersina nel periodo 1939-1945 - Le opzioni per il Reich fuori territori dell'Accordo*, in *La Valle del Fersina e le isole linguistiche di origine tedesca nel Trentino*, Rovereto, 1980; In « *Annali* » dello IULM: *Contributo ad una bibliografia ragionata sul fascismo*, Feltre, 1972 e *Il Risorgimento e l'Europa in alcuni aspetti della storiografia contemporanea*, Feltre, 1974. *Strutture amministrative comunali nella provincia del Tirolo durante il XIX secolo*, in AA.VV., *La dinamica statale austriaca nel XVIII e XIX secolo*, Bologna, 1981, pp. 323-353. In « *Studi Trentini di Scienze Storiche* », fra l'altro, *La storiografia sull'irredentismo apparsa in Italia dalla prima guerra mondiale ai nostri giorni*, 1979, pp. 149-221; 301-357; *L'eco di vicende politiche degli anni 1920-1947 in « Studi Trentini »*, 1980, pp. 291-330.

GHISALBERTI CARLO. Nato a Roma nel 1929. Laureato in giurisprudenza, ha lavorato prima alla Camera dei deputati come segretario della commissione giustizia; ha insegnato poi Storia del diritto italiano presso le Università di Messina e di Trieste. Attualmente è docente all'Università di Roma presso la Facoltà di Lettere. Autore di vari scritti di storia del diritto e delle istituzioni, fra i quali *Le costituzioni giacobine 1796-1799* (1957); *Gianvincenzo Gravina giurista e storico* (1962); *Stato e Costituzione nel Risorgimento* (1973) e *Storia costituzionale d'Italia 1849-1948* (1974).

GRIGOLLI GIORGIO. Già Presidente della Regione Trentino - Alto Adige e della Provincia autonoma di Trento. Attualmente consigliere provinciale.

KESSLER BRUNO. Già Presidente della Provincia autonoma di Trento e della Regione Trentino - Alto Adige. Attualmente deputato al Parlamento.

MASERATI ENNIO. Nato nel 1937 a Trieste, dove ha compiuto gli studi universitari laureandosi in Scienze politiche. Ha usufruito successivamente di una borsa di studio del governo jugoslavo per il perfezionamento in Storia contemporanea presso la Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università di Lubiana e di una borsa del C.N.R. per ricerche nella medesima disciplina condotte a Parigi presso la Fondation Nationale des Sciences Politiques e gli archivi diplomatici del Quai d'Orsay. Libero docente di Storia contemporanea, insegna attualmente tale materia nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Trieste. Oltre a vari saggi sull'irredentismo, la questione adriatica e le vicende delle minoranze giuliane, ha pubblicato i volumi: *L'occupazione jugoslava di Trieste* (Udine, 1963), *Il sindacalismo autonomista triestino degli anni 1909-1914* (Udine, 1965), *Il movimento operaio a Trieste dalle origini alla guerra mondiale* (Milano, 1973) e *Gli anarchici a Trieste durante il dominio asburgico* (Milano, 1977).

MODEEN TORE, Professore alla Facoltà di diritto di Helsingfors (Finlandia). Già decano della Facoltà di Scienze politiche della Abo Akademi (l'università svedese di Turku-Abo); membro della presidenza dell'Istituto internazionale per i diritti dei gruppi etnici e per il regionalismo.

MOR GIANFRANCO. Nato a Milano il 13 febbraio 1938, ordinario di istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Pavia, già professore nelle Università di Milano, Trento e Trieste. Principali pubblicazioni: *Le sanzioni disciplinari ed il principio nullum crimen sine lege*, Milano, Giuffrè, 1970; *Statuti regionali, leggi elettorali e partecipazione*, in « Studi Sassaresi », 1970-71; *I consigli circoscrizionali* (volume in collaborazione), Milano, Giuffrè, 1976; *Problemi attuali del governo locale nella Repubblica federale tedesca*, in *Problemi del governo locale in alcuni stati occidentali*, Milano, Giuffrè, 1977; *Minoranze linguistiche*, in *Guida per le autonomie locali*, Roma, Edizioni delle autonomie, 1978-79; *Il servizio sanitario nazionale* (volume in collaborazione), Milano, Giuffrè, 1979.

PASSERIN D'ENTRÈVES ETTORE. Nato a Torino nel 1914, dal 1957 titolare della cattedra di storia del Risorgimento presso la Facoltà di Lettere dell'Università di Pisa. Passato, nel 1961, alla cattedra di storia moderna della Facoltà di Scienze politiche della Università Cattolica di Mi-

Iano, dal 1964 è divenuto titolare della stessa materia alla Facoltà di Scienze politiche di Torino. Studioso della tradizione liberale e costituzionale del Piemonte fra il 1821 e l'unificazione, e del liberalismo toscano nello stesso periodo, si è occupato anche delle correnti politico-religiose europee ed italiane fra il Sette e l'Ottocento, e di problemi del regionalismo e delle autonomie, con speciale riguardo alla Valle d'Aosta, dalla quale la sua famiglia trae origine.

PASTORELLI PIETRO. Nato a Napoli nel 1932. Si è laureato nel 1954 all'Università di Roma, dove è stato allievo e poi assistente del prof. Mario Toscano. Dopo aver insegnato per undici anni nell'Università di Bari, dal 1974 è professore ordinario di Storia dei trattati e politica internazionale nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Roma. Si è particolarmente dedicato allo studio della politica estera italiana, dalla crisi di fine secolo ai nostri giorni, e delle due guerre mondiali. Oltre che di vari articoli e saggi su questi temi, è autore di tre volumi: *L'estensione del conflitto nel 1941* (Milano, 1961); *Italia e Albania 1924-1927* (Firenze, 1967), vincitore nel 1969 del premio « Italia contemporanea »; *L'Albania nella politica estera italiana 1914-1920* (Napoli, 1970); ed ha curato l'edizione del *Diario* e del *Carteggio 1914-1922* di Sidney Sonnino (4 voll., Bari, 1972-75). Dal 1972 è membro permanente della Commissione per la pubblicazione dei Documenti diplomatici Italiani del ministero Affari Esteri.

PASTORI GIORGIO. Nato a Reggio Emilia il 31.3.1937. Ordinario di diritto amministrativo nella Facoltà di giurisprudenza dell'Università cattolica di Milano. Ha insegnato nelle Università di Trento, Pavia e Padova, svolgendo corsi anche di scienza della amministrazione ed istituzioni di diritto pubblico. Le sue pubblicazioni comprendono scritti monografici, articoli, note e saggi concernenti l'ordinamento e l'organizzazione della pubblica amministrazione centrale, regionale e locale, l'attività amministrativa, il pubblico impiego e la burocrazia, l'intervento pubblico in materia di servizi sociali, sviluppo economico e assetto del territorio, nonché i rapporti fra pubblici poteri e organizzazioni sociali. Ha fatto parte di commissioni e gruppi di ricerca concernenti i principali problemi di riordino legislativo e di riforme in materia di strutture amministrative centrali, regionali e locali, collaborando a questi fini anche con la Regione Trentino - Alto Adige e la Provincia Autonoma di Trento.

PIZZORUSSO ALESSANDRO. E' stato magistrato dal 1958 al 1972 ed è professore ordinario di diritto costituzionale nella Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Pisa. Componente del comitato direttivo dell'Associazione italiana di diritto comparato e dell'Associazione italiana per gli studi sul Parlamento, nonché del *Kuratorium* dell'Istituto internazionale per il diritto dei gruppi etnici e per il regionalismo, di Monaco di Baviera, è presidente del Gruppo italiano per i diritti delle minoranze, aderente al *Minority Rights Group* di Londra. Fra le sue pubblicazioni sono: *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano, Giuffrè, 1967; *I gruppi parlamentari come soggetti di diritto*, Pisa, Pacini, 1969; *L'ordinamento giudiziario*, Bologna, Il Mulino, 1974; *Il pluralismo linguistico in Italia fra Stato nazionale e autonomie regionali*, Pisa, Pacini, 1975; *Fonti del diritto*, in « Commentario al codice civile » a cura di SCIALOJA e BRANCA, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna e Roma, 1977; *Lezioni di Diritto costituzionale*, Il Foro italiano, Roma, 1978.

POTOTSCHNIC UMBERTO. Ordinario di diritto amministrativo nell'Università statale di Milano. Direttore della Rivista « Le Regioni » edita dal Mulino.

RAINER JOHANN. Nato il 17.1.1923 a Pusarnitz (Carinzia), Austria. Ordinario di Storia austriaca all'Università di Innsbruck (storia medievale e moderna). Direttore dell'Istituto storico dell'Università di Innsbruck. Dal 1965 Professore incaricato di Storia austriaca all'Università di Roma. Dal 1958 Consigliere scientifico (« Wissenschaftlicher Sekretär ») dell'Istituto Austriaco di Cultura a Roma. Principali pubblicazioni: *Austria Sacra*, II/7, 1962; *Nuntiaturberichte aus Deutschland*, 2. Abt. VIII, 1967; *Nuntiaturberichte*, 1973; *Visitation steirischer Klöster und Pfarren*, 1977; *Profilo di storia dell'Austria*, Roma, 1978; *Regesten der Grafen von Tirol und Görz, Herzöge von Kärnten*, in collaborazione con H. Wiesflecker, vol. II, 1952. Ha collaborato alle seguenti edizioni: Enciclopedia Fratelli Fabbri; Österreichisches Bibliographisches Lexikon. Studi e saggi: *Prozess gegen Kardinal Klesl*, in « Römische Historische Mitteilungen », V, 1962; *Die Anfänge des tschechischen Heeres in Italien 1917-19*, « Veröffentlichungen des Instituts für Österr. Geschichtsforschung », 20, 1974; *Die Besetzung Polas durch Italien*, « Pubbl. a. d. Arch. d. U. Graz », IV, 1975; *Ende der k.u.k. Kriegsflotte*, in « Römische Historische Mitteilungen », XVIII, 1976.

ROCCELLA ALBERTO. Professore incaricato di istituzioni di diritto pubblico nella facoltà di sociologia della Libera Università degli studi di Trento. Ha pubblicato saggi e note sui problemi dell'amministrazione della pubblica istruzione e dell'ordinamento regionale.

SCHIERA PIERANGELO. Professore ordinario di storia delle dottrine politiche. Preside della Facoltà di Sociologia di Trento. Studioso del mondo tedesco, ha pubblicato monografie su: *Il cameralismo e l'assolutismo tedesco*, Milano, Giuffrè, 1970; *Otto Hintze*, Napoli, Guida, 1973 e saggi sul pensiero politico tedesco nell'età moderna. Ha inoltre curato la diffusione in Italia di alcuni temi della storia costituzionale tedesca, traducendo opere di Otto Hintze, Otto Brunner, Carl Schmidt, Ernst-Wolfgang Böckewförde.

SCHOBER RICHARD. Archivista presso il Tiroler Landesregierung di Innsbruck. Studioso della storia del Land Tirol sul finire del sec. XIX e nei primi anni del sec. XX, con particolare riguardo ai problemi dell'autonomia e dei partiti politici. Autore di numerose pubblicazioni e del volume *La lotta sul progetto d'autonomia per il Trentino degli anni 1900-1902 secondo le fonti austriache*, testo bilingue, edito nel 1973 dalla Società di Studi Trentini di Scienze Storiche.

SESTAN ERNESTO. Nato a Trento, di famiglia istriana, nel 1898. Allievo, a Firenze, di Gaetano Salvemini, è stato professore di storia medievale e moderna nella Università di Cagliari, presso la Scuola Normale Superiore di Pisa e nella Facoltà di Lettere della stessa città e dal 1954 nella Facoltà di Lettere e Filosofia della Università di Firenze. E' dal 1947 professore emerito di quest'ultima università. Si è occupato di storia del feudalesimo e, specialmente sotto l'aspetto istituzionale, della storia dei comuni italiani medievali, principalmente toscani; della storia delle origini delle signorie in Italia; del pensiero storiografico sette ed ottocentesco italiano ed europeo; della storia tedesca nel '700 e '800 e di quella asburgica nel secolo scorso, con particolare riguardo ai problemi delle nazionalità; della storia etnico-culturale della Venezia Giulia. E' direttore dell'« Archivio storico italiano ». E' socio nazionale dell'Accademia Nazionale dei Lincei e di altre Accademie.

STELLA ALDO. Nato a Marostica (Vicenza) l'11 luglio 1923, professore ordinario di Storia moderna dell'Università di Padova. Dopo le prime ricerche storiche per incarico del Comitato economico-scientifico triveneto (in particolare, sull'industria mineraria trentina e su *Politica ed economia nel territorio trentino-tirolese dal XIII al XVII secolo*, Padova, 1958), il suo orizzonte storiografico si è andato ampliando e approfondendo dal giurisdizionalismo veneziano (*La proprietà ecclesiastica nella Repubblica di Venezia dal sec. XV al XVII*; *Nunziature di Venezia*, voll. VIII-X; *Chiesa e Stato nelle relazioni dei nunzi pontifici a Venezia*) alle rivolte contadine del 1525 (in particolare, su Michael Gaismayr), agli aspetti ereticali (*Utopie e velleità insurrezionali dei filo-protestanti italiani*; *Dall'anabattismo al socinianesimo nel Cinquecento veneto*; *Anabattismo e antitrinitarismo in Italia nel XVI secolo*) e più recentemente agli influssi della cultura universitaria padovana sulla genesi del pensiero scientifico moderno. La Deputazione di Storia Patria per le Venezie gli conferì il primo premio « Roberto Cessi ».

ULLRICH HARTMUT. Nato il 18 febbraio 1943 a Bonn. Dall'a. acc. 1980/81 prof. straordinario di storia contemporanea presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Sassari. Principali pubblicazioni: *Le elezioni del 1913 a Roma. I liberali fra Massoneria e Vaticano*, Milano-Roma-Napoli-Città di Castello, 1972; *La classe politica nella crisi di partecipazione dell'Italia giolittiana. Liberali e radicali alla Camera dei Deputati 1909-1913*, Roma, Archivio storico della Camera dei Deputati, 1979 (3 voll.); *Parlament, Parteien und Wahlen im liberalen Italien. Untersuchungen und Forschungsziele*, in « Quellen und Forschungen aus italienischen Archiven und Bibliotheken », LIII (1973); *Il declino del liberalismo lombardo nell'età giolittiana*, in « Archivio storico lombardo », CI (1975); *Bürgertum und nationale Bewegung im Italien des Risorgimento*, in O. DANN (a cura di), *Nationalismus und sozialer Wandel*, Hamburg 1978; *Die italienischen Liberalen und die Probleme der Demokratisierung*, in « Geschichte und Gesellschaft », IV/1 (1978); *Die Entspannungsvorstellungen der italienischen Parteien*, in H.-P. SCHWARZ e B. MEISSNER (a cura di), *Entspannungspolitik in Ost und West*, Köln-Berlin-Bonn-München, 1979; *L'organizzazione politica dei liberali italiani nel Parlamento e nel paese (1870-1914)*, in LILL-WANDRUSZKA (a cura di), *Il liberalismo in Italia e in Germania dalla rivoluzione del '48 alla prima guerra mondiale*, Bologna, 1980.

VEITER THEODOR. Nato il 22 settembre 1907, di stirpe tirolese (Tirolo orientale) e carinziana. Liceo della Stella Mattutina (convitto dei Gesuiti) a Feldkirch, studi universitari a Monaco di Baviera, Grenoble e Vienna. Doctor juris a Vienna, 1931. Segretario della frazione cristiano-sociale nel Consiglio Federale austriaco 1927-1934, poi giornalista all'Ufficio Stampa del governo austriaco fino all'Anschluss, 1938. Perseguitato dalla N.S.D.A.P. (lavorò in una ditta meccanica a Vienna). Dopo la guerra avvocato a Feldkirch, docente all'università di Würzburg, professore onorario alla Facoltà cattolico-filosofica Königstein presso Frankfurt (diritto internazionale pubblico, diritto delle minoranze etniche dal 1966 al '77. Nel 1977 professore onorario all'Università di Innsbruck (teoria dello Stato, diritto dei gruppi etnici, diritto dei rifugiati). Autore di numerosi libri di diritto internazionale pubblico e diritto delle minoranze nazionali: *Die Volksgruppe der Slowenen in Kärnten*, 1936; *Nationale Autonomie*, 1938; *Die Rechtsstellung des fremden Privateigentums in Österreich*, 1958; *Das Recht der Volksgruppen und Sprachminderheiten in Österreich*, 1970; *Le droit du peuple jurassien à l'autodisposition*, 1971; *System eines internationalen Volksgruppenrechts*, 3 voll. 1970, 1972 e 1978; *Das österreichische Volksgruppenrecht seit dem Volksgruppengesetz von 1976*, 1979; *Die Kärntner Ortstafelkommission*, 1980; *Nationalitätenkonflikt und Volksgruppenrecht im 20. Jahrhundert*, 1977; *Die Autonomie Grönlands*, 1980 ecc.

VISETTI FRANCO. Nato a Genova il 12.3.1929. Residente a Trento dall'anno 1948. Laureato in giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Padova nell'anno 1951; dipendente della Regione Trentino-Alto Adige dall'anno 1951; conseguito il titolo di avvocato nell'anno 1959; Capo dell'Ufficio legale-legislativo; Capo dell'Ufficio di Gabinetto; Segretario generale della Presidenza della Giunta regionale dal 1974. Pubblicazioni: *Codice delle leggi della Regione Trentino - Alto Adige*, Trento, Temi, 1970; *Aspetti del controllo di costituzionalità sulle leggi della Regione Trentino - Alto Adige*, Palermo, 1958; *Tendenze e sviluppi dell'Amministrazione pubblica in Italia - gli enti comunitari - la Regione Trentino - Alto Adige*, Milano, Giuffrè, 1962; *La burocrazia delle Regioni a Statuto speciale - La burocrazia nella Regione Trentino - Alto Adige*, ISAP, Milano, Giuffrè, 1969; *La programmazione economica regionale nel Trentino - Alto Adige*, Milano, Giuffrè 1973; *Linee di tendenza nella legislazione regionale della settima legislatura - Aggiornamenti-Aktuell*, Trento, 1978.

WOLLSTEIN GÜNTER. Siegstraße 2, D 5000 Köln 40. Nato il 28.10.1939 a Landsberg/Warthe. Ha studiato storia, latino e scienze politiche presso l'Università Philipps di Marburg e presso la Libera Università di Berlino. Assistente scientifico al seminario di storia delle Università di Freiburg e Colonia. Dal 1980 professore e Consigliere Superiore accademico presso l'Università di Colonia. Pubblicazioni: *Vom Weimarer Revisionismus zu Hitler*, Bonn/Bad Godesberg, 1973; *Das « Großdeutschland » der Paulskirche*, Düsseldorf, 1977. Saggi su Scharnhorst, Segretario di Stato Bülow, ambasciatore Nadolny, nonché sulle relazioni tedesco-polacche. Edizioni di fonti: *Das politische Denken der Deutschen im 19. und 20. Jahrhundert*, edizione commemorativa del barone von Stein. Volume: *Das Dritte Reich*, Darmstadt (in stampa).

I N D I C E

Presentazione	pag. 5
Discorsi d'apertura	
UMBERTO CORSINI	» 11
GIORGIO GRIGOLLI	» 12
FELICIANO BENVENUTI	» 14
Sezioni riunite	
<i>Autonomie e nazionalità nella monarchia austro-ungarica</i>	
di ERNESTO SESTAN	» 19
FELICIANO BENVENUTI (intervento)	» 42
<i>Il problema del decentramento e delle autonomie nell'Italia liberale</i>	
di CARLO GHISALBERTI	» 43
Sezione storica	
<i>Föderalismus und Minderheiten im deutschen Kaiserreich 1871-1918</i>	
di GÜNTHER WOLLSTEIN	» 59
<i>Questione regionale e sistema di autonomie locali nella esperienza costituzionale spagnola</i>	
di PAOLO CARROZZA	» 97
Interventi	
ETTORE PASSARIN D'ENTRÈVES	» 123
THEODOR VEITER	» 127
WINFRIED ADLER	» 132
GIULIO CERVANI	» 132
MARIA GARBARI	» 136
UMBERTO CORSINI	» 139
Repliehe	
ERNESTO SESTAN	» 147
GÜNTHER WOLLSTEIN	» 149
<i>Le minoranze nazionali alla luce della nuova Costituzione sovietica</i>	
di GABRIELE CRESPI-RECHIZZI	» 153

L'autonomismo friulano nel Regno d'Italia e quello giuliano nell'Impero asburgico: sentieri diversi e incroci

di ARDUINO AGNELLI pag. 157

Interventi

TORRE MODEEN	» 181
ALESSANDRO PIZZORUSSO	» 184
PIETRO PASTORELLI	» 189
ETTORE PASSARIN D'ENTRÈVES	» 192
ALDO STELLA	» 194
MARIA GARBARI	» 195
HARTMUT ULLRICH	» 198
ENNIO MASERATI	» 200

Repliche

ARDUINO AGNELLI	» 201
---------------------------	-------

Regionalismo e forme di Stato: appunti sul caso trentino

di PIERANGELO SCHIERA	» 205
---------------------------------	-------

La richiesta del Trentino di un'autonomia separata dal Tirolo tedesco dal 1848 al 1914

di SERGIO BENVENUTI	» 237
-------------------------------	-------

Interventi

GIORGIO GRICOLLI	» 255
THEODOR VEITER	» 257
JOHANN RAINER	» 257
RICHARD SCHÖBER	» 259

Repliche

SERGIO BENVENUTI	» 263
ERNESTO SESTAN	» 265

Sezione giuridica

L'autonomia provinciale: problemi di organizzazione

di GIORGIO PASTORI	» 269
------------------------------	-------

L'autonomia provinciale: problemi di attività

di ALBERTO ROCCELLA	» 285
-------------------------------	-------

Interventi

FELICIANO BENVENUTI	» 318
-------------------------------	-------

L'autonomia provinciale: problemi relazionali della Provincia con la Regione e con lo Stato

di GIANFRANCO MOR pag. 321

L'autonomia locale: l'ordinamento comunale e intercomunale

di UMBERTO POTOTSCHNIC » 333

Interventi

GIORGIO PASTORI » 346

BRUNO KESSLER » 347

GIORGIO PASTORI » 354

Indicazioni per la revisione di norme contenute nello Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige

di FRANCO VISETTI » 355

Interventi

GIORGIO PASTORI » 366

Schede bio-bibliografiche dei relatori e degli intervenuti nella discussione

» 367

FINITO DI STAMPARE
NELL'AGOSTO 1981
CON I TIPI DELLA
TIPOLITOGRAFIA
EDITRICE TEMI
TRENTO

